

Alma Mater Studiorum • Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COSTITUZIONALE

XXV CICLO

SETTORE CONCORSUALE DI AFFERENZA - 12 C1

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE - IUS 08

IL SENATO
COME
CAMERA DI RAPPRESENTANZA
TERRITORIALE

Presentata dalla dott.ssa Francesca Ferroni

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Relatore

Chiar.ma Prof.ssa Licia Califano

ESAME FINALE 2013

INDICE

CAPITOLO I

LA RICERCA DELLA UNITÀ POLITICA: DALLA RAPPRESENTANZA

POLITICA ALLA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE

1.1. La rappresentanza politica dello stato liberal-borghese.....	4
1.2. La crisi dello stato liberal-borghese e la rappresentanza di interessi nel pensiero dottrinario dei primi del '900.....	15
1.3. La rappresentanza territoriale.....	29
1.4. Segue. La crisi della rappresentanza politica e la “riemersione” della rappresentanza territoriale.....	34

CAPITOLO II

RAPPRESENTANZA E STRUTTURA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

2.1 Il parlamento, <i>rectius</i> i parlamenti.....	40
2.2 Il monocameralismo come modello conforme alla concezione rousseauiana di sovranità.....	46
2.3 Il bicameralismo: ragioni strutturali e ragioni politiche.....	51
2.4 Segue. Il bicameralismo perfetto ed imperfetto.....	58
2.5 L'incidenza dei sistemi elettorali nelle forme di governo parlamentari: il caso italiano.....	65

CAPITOLO III

LE VICENDE STORICHE DEL BICAMERALISMO ITALIANO: I PROGETTI DI RIFORMA NEL DIBATTITO POLITICO E DOTTRINALE E LA LORO MANCATA REALIZZAZIONE

3.1 Il parlamento nel periodo statutario.....	75
3.2 La contestazione del mondo liberal-borghese, il contestuale rafforzarsi del principio della rappresentanza degli interessi e il parlamento nel ventennio fascista.....	82

3.3 Il parlamento in Assemblea costituente: Il dibattito e le proposte della Seconda Sottocommissione e della Commissione dei 75.....	89
3.4 Il bicameralismo perfetto della Costituzione italiana: aspetti patologici e proposte di riforma del Senato susseguitesi negli anni ‘80 e ‘90.....	100
3.5 Le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001: una riforma incompiuta!.....	107

CAPITOLO IV

ALLA RICERCA DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE NEL SISTEMA DELLE CONFERENZE

4.1. La lenta attuazione del regionalismo italiano.....	114
4.2. Il coordinamento intergovernativo: nascita ed evoluzione del “sistema delle conferenze”.....	118
4.2.2. La natura giuridica delle conferenze.....	127
4.3. Le funzioni della conferenza Stato – regioni, della conferenza Stato – città ed autonomie locali e della conferenza unificata.....	128
4.3.1. I pareri.....	130
4.3.2. Le intese e gli accordi.....	136
4.4. I vincoli che gli atti adottati nelle conferenze producono nelle regioni.....	141
4.5. Conclusioni: l’incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali.....	143

CAPITOLO V

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI TERRITORIALI NELL’ESPERIENZA COMPARATA: GERMANIA, SPAGNA E FRANCIA A CONFRONTO

5.1 Una premessa metodologica.....	148
5.2 Il bicameralismo in Germania: origini e composizione del <i>Bundesrat</i>	154

5.2.1 Le funzioni del <i>Bundesrat</i> e la riforma costituzionale del 2006.....	159
5.3 Il bicameralismo in Spagna: composizione del Congresso ed del Senato.....	164
5.3.1 Il bicameralismo imperfetto in Spagna: le funzioni del Senato spagnolo e il suo ruolo subalterno rispetto al Congresso dei deputati.....	167
5.4 Il bicameralismo francese e la forma di governo semipresidenziale.....	172
5.4.1 Il ruolo del Senato francese nel rapporto tra parlamento e governo.....	178
5.5. Brevi conclusioni tratte dall'analisi dei sistemi bicamerali tedesco, spagnolo e francese.....	183
CONCLUSIONI.....	190
BIBLIOGRAFIA.....	192

CAPITOLO I

LA RICERCA DELLA UNITÀ POLITICA: DALLA RAPPRESENTANZA POLITICA ALLA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE

SOMMARIO: 1.1. La rappresentanza politica dello stato liberal-borghese. - 1.2. La crisi dello stato liberal-borghese e la rappresentanza di interessi nel pensiero dottrinario dei primi del '900. - 1.3. La rappresentanza territoriale. - 1.4. Segue. La crisi della rappresentanza politica e la "riemersione" della rappresentanza territoriale.

1.1. La rappresentanza politica dello stato liberal-borghese

«La sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa, o è un'altra; non c'è via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere i suoi rappresentanti; ma solo i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. Ogni legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla; non è una legge. Il popolo inglese crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente. Nei brevi momenti della sua libertà, l'uso che né fa merita di fargliela perdere. L'idea di rappresentanti è moderna: essa ci deriva dal governo feudale, da questo iniquo e assurdo governo, nel quale la specie umana è degradata e il nome d'uomo è disonorato. Nelle antiche repubbliche e anche nelle monarchie, mai il popolo ebbe rappresentanti; la parola stessa era ignorata»¹. Queste le parole di Jean Jacques Rousseau il quale, nel porre al centro della sua riflessione il concetto di sovranità

¹ Rousseau J.J., *Il contatto sociale* (1762), libro III, cap.XV, trad. it., Milano, 2003, 180.

popolare², riteneva che la sfera legale-statale fosse una diretta conseguenza di quella reale che le preesisteva in nome di uno stato di natura³. Gli uomini, stringendo tra loro un patto, davano vita ad un organismo politico - lo Stato - la cui sovranità apparteneva inalienabilmente e indivisibilmente a tutti coloro che avevano stretto quel patto. La rappresentanza veniva concepita nella sua accezione più limitata, come delegazione di potere. I rappresentanti, dunque, erano vincolati al corpo elettorale da un mandato imperativo, così da attribuire al popolo una capacità decisionale non mediata dagli organi rappresentativi. Rousseau, in sostanza, rifiutava qualsiasi tipo di trasferimento della sovranità a soggetti diversi dal popolo nel suo complesso, identificando la «piena libertà solo nell'utopistica corrispondenza di governanti e governati»⁴.

La concezione “democratica”⁵ del concetto di sovranità che - come detto poc' anzi - poneva al centro il popolo, non trovò spazio nelle costituzioni continentali proclamate sul finire del XIX secolo, in cui prevalse invece l'idea di sovranità propria della scuola “dottrinarista”, le cui origini risalgono a Hobbes. In particolare, secondo tale scuola, la rappresentanza politica doveva essere intesa come conferimento di

² Il pensiero di Rousseau viene ripreso da Silvestri G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 23 ss. Per una ricostruzione storica del concetto di sovranità popolare v. Crosta E., *La sovranità popolare dal medioevo alla rivoluzione francese*, Torino, 1915.

³ Rousseau J.J., *op. cit.*, «Ciascuno di noi mette in comune la propria persona e ogni potere sotto la suprema direzione della volontà generale; e noi riceviamo ogni membro come parte indivisibile del tutto. Immediatamente, al posto della persona singola di ciascun contraente, quest'atto di associazione produce un corpo morale e collettivo, composto di tanti membri quanti sono i voti dell'assemblea; da questo atto tale corpo morale riceve la sua unità, il suo io comune, la sua vita, la sua volontà. Questa persona pubblica, che si forma così dall'unione di tutte le altre, prevedeva una volta il nome di città e adesso quello di repubblica o di corpo politico, il quale a sua volta è chiamato dai suoi membri Stato quando è passivo, corpo sovrano, quando è attivo, potenza in relazione agli altri corpi politici. Riguardo agli associati, essi prendono collettivamente il nome di popolo, mentre singolarmente si dicono cittadini in quanto partecipi dell'autorità sovrana, e sudditi in quanto sottoposti alle leggi dello Stato».

⁴ Silvestri G., *La parabola...*, *op. cit.*, 24.

⁵ Pellicciari I., *Tra decidere e rappresentare*, Catanzaro, 2004, 23.

autorità⁶, dal quale non poteva conseguire alcun obbligo giuridico in capo ai rappresentanti. La sovranità - come si preciserà meglio a breve - non risiedeva nel popolo, ma nella nazione unitariamente intesa⁷.

La teoria della sovranità “pura” elaborata da Rousseau, infatti, era applicabile solo in Stati molto piccoli ed era destinata a risolversi in una vera e propria chimera, irrealizzabile negli Stati di normali dimensioni.

Il prevalere della teoria dottrinarica, inoltre, è dovuto al fatto che la concezione di rappresentanza mandataria evocava la situazione che aveva contraddistinto il periodo medioevale, durante il quale le istituzioni rappresentative possedevano tutti gli elementi propri del rapporto di diritto privato⁸. Come noto, infatti, le assemblee di quel tempo erano composte di diritto da dignitari, nobili ed ecclesiastici, e dai maggiori feudatari e, in quanto tali, erano considerate come organi chiamati a rispecchiare la struttura corporativa e frammentata della società medioevale. Al loro interno i rappresentanti non dovevano esprimere la propria volontà ma quella unitaria di coloro che li avevano designati. Una volta eletti, dovevano attenersi alle istruzioni ricevute pena la revoca del mandato, la perdita di beni e, talvolta, della stessa vita⁹. Il prevalere della concezione dottrinarica, dunque, può essere imputato anche al fatto che la rappresentanza, fin quando era stata fondata sul vincolo di mandato, non era stata rappresentanza

⁶ Cfr. Pitkin H.F., *The concept of representation*, Berkley University, 1967.

⁷ Silvestri G., *La parabola...*, op. cit., 24, secondo cui la teoria della sovranità nazionale rappresenta il «punto di incontro tra la tradizionale dottrina della sovranità, di bodiana e hobbsiana memoria, e l'istanza democratica derivante dall'abbattimento della monarchia di *ancien régime*».

⁸ Proprio in considerazione di ciò si tende ad escludere che la rappresentanza medievale possa essere ricondotta nella categoria della rappresentanza politica. Ciononostante, da più parti è stato evidenziato che anche nel medioevo sussisteva una certa autonomia dei rappresentanti rispetto ai rappresentati. Cfr. Nocilla D., Ciaurro L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, 1987, 551 ss.; Sartori G., *La rappresentanza politica*, in *Stud. pol.*, 1957, 576.

⁹ In alcuni casi le “istruzioni” dei rappresentati venivano redatte in appositi quaderni (c.d. *cahiers des doléances o d'instructions*) davanti al notaio ed alla presenza di testimoni.

dell'interesse generale e, in quanto tale, non poteva essere fonte di legittimazione del potere. In questo senso, può essere evidenziato che attribuendo la sovranità alla nazione si eliminava ogni riferimento diretto al popolo, così evitando che quest'ultimo rivendicasse per se il diritto di intervenire direttamente nella determinazione della volontà dello Stato e si individuava nel parlamento il soggetto reale della sovranità cui attribuire il compito di formare la volontà nazionale¹⁰.

La trasformazione del concetto di rappresentanza che, da vincolata e particolare diventò libera e generale, si realizzò sul finire del '600 in Inghilterra e, quasi un secolo dopo, in Francia. Tuttavia, mentre nel primo caso tale trasformazione si verificò in maniera progressiva e graduale, nel secondo fu l'esito della Rivoluzione del 1789.

Precisamente, in Inghilterra il principio per cui ciascun deputato era chiamato a conciliare l'interesse dell'intero regno con quello dei suoi committenti, che egli non doveva negare ma nemmeno servire in via esclusiva¹¹, si affermò nel XVII secolo con la conquista della sovranità da parte del parlamento che si era opposto alle politiche fortemente accentratrici poste in essere da parte della dinastia degli Stuart¹². Fu, in particolare, la classe borghese ad opporsi

¹⁰ Sulle ragioni che spinsero i costituenti francesi ad opporsi al mandato imperativo cfr. Fioravanti M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Torino, 1991, 60 ss. in cui si evidenzia che la negazione del mandato imperativo «porta dritta la Rivoluzione verso l'esaltazione della democrazia rappresentativa, intesa come forma di organizzazione politica nella quale gli eletti sono finalmente capaci, in quanto tali, di rappresentare l'intera nazione, o l'intero popolo, al di sopra e al di là delle antiche frammentazioni corporative, cetuali, e territoriali, liberi da ogni vincolo di mandato».

¹¹ Currieri S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, 2004, 42 ss. "Each member of the House of Commons is deputed to serve, not only for its constituents, but for the whole Kingdom".

¹² Il primo degli Stuart a salire al trono, Giacomo I, attuò una politica assolutistica senza tenere in considerazione le particolarità di una società in evoluzione come quella inglese, articolata in ceti emergenti, come quello borghese, che si affiancano ai sempre dinamici piccoli e medi proprietari terrieri. Da subito, i rapporti tra corona e parlamento furono molto tesi: mentre Giacomo I mirava a dare una svolta assolutistica al suo potere, il parlamento era impegnato nella salvaguardia dei suoi diritti. Le questioni di maggior attrito riguardarono la politica fiscale (Giacomo I, per sfuggire al controllo esercitato dal parlamento sull'imposizione di nuove tasse,

all'assolutismo monarchico e la sua vittoria fece sì che il parlamento, da organo di rappresentanza del popolo dinanzi al sovrano, diventasse organo esso stesso sovrano capace di esprimere la volontà dello Stato. Il passaggio del mandato da imperativo a non, fu la condizione essenziale per permettere al parlamento di esercitare pienamente tale sovranità che altrimenti sarebbe stata paralizzata da numerosi e contrastanti interessi particolari che il vincolo di mandato avrebbe "fatto entrare" in parlamento. Solamente il venir meno di tale vincolo fece sì che gli eletti, quali membri di un organo sovrano, potessero rappresentare non gli interessi particolari degli elettori del loro distretto, ma quelli generali dell'intero Regno¹³.

Si è già detto che la sovranità del parlamento in Inghilterra si affermò senza spargimenti di sangue e per via consuetudinaria, facendo sì che la rappresentanza medioevale non fosse sostituita bruscamente ma mutasse in maniera graduale e progressiva. Tale circostanza può essere addebitata alla storica diffidenza verso ogni forma di concentrazione monista del potere, anche quando di origine elettiva, tipica del costituzionalismo di matrice anglosassone che gli ha evitato di cadere in quella visione assoluta e totalitaria della società che ha invece caratterizzato il costituzionalismo giacobino¹⁴: mentre

decise di far fronte al crescente bisogno di nuove entrate attraverso l'alienazione di beni della corona, la vendita di titoli nobiliari, la concessione di monopoli e di diritti riservati) e la *questione religiosa* (alla Chiesa anglicana, religione di Stato, si opponevano il movimento di dissidenza calvinista dei puritani e i presbiteriani). Il successore di Giacomo I, Carlo I, il cui regno durò dal 1625 al 1649, aggravò ulteriormente il contrasto corona-parlamento e fu sempre a causa della questione fiscale che tale contrasto lo spinse a sciogliere l'assemblea (che per undici anni, dal 1629 al 1640, non viene più riunita) così instaurando un regime assolutistico.

¹³ In sintesi questo era il modo con cui Blackstone descriveva il principio della rappresentanza politica: "*Every member, although chosen by a particular district, when elected and returned, serves for the whole realm*", Blackstone W., *Commentaries on the laws of England*, Chicago 1979, vol. I, 155.

¹⁴ Barbera A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari-Roma, 1997, 5-29. L'autore nel descrivere gli elementi caratterizzanti il costituzionalismo di ispirazione anglosassone e quello di matrice giacobina evidenzia che in quest'ultimo «L'influenza di Jean-Jacques Rousseau sarà (...) determinante nel prevedere la legge come espressione della "volontà generale" e nel considerare assoluto il potere dell'assemblea».

in Francia - come si dirà più approfonditamente a breve - la libertà del parlamentare era il presupposto per interpretare razionalmente la volontà di un'entità superiore ovvero della nazione; in Inghilterra era funzionale a conciliare, mediante un confronto, la pluralità degli interessi particolari; operazione, questa, dalla quale scaturiva l'interesse generale. Gli interessi particolari, dunque, non venivano negati a priori, ma mediati quando dal confronto dialettico dei parlamentari emergeva la loro rispondenza a comuni necessità. Peraltro, si deve sottolineare che la base locale e non cetuale su cui si fondava la rappresentanza inglese¹⁵ attenuò in modo rilevante l'omogeneità che aveva fondato il vincolo di mandato medievale.

Le posizioni sin qui espresse si consolidarono nell'ordinamento inglese tanto che Burke, nel suo celebre discorso agli elettori di Bristol del 1774¹⁶, affermava che non si doveva criticare tanto l'esistenza di un mandato rappresentativo che lega gli elettori all'eletto, quanto la sua natura giuridicamente vincolante, poiché quest'ultima avrebbe impedito al parlamento di porsi come organo sovrano capace di perseguire il bene comune dell'intera collettività.

Dal quadro poc'anzi delineato emerge che, a differenza di quanto avverrà nell'Europa continentale all'indomani della Rivoluzione francese, l'affermazione del divieto di mandato imperativo in Inghilterra esaltò, già sul finire del XVII sec., la capacità del parlamento di rappresentare il pluralismo sociale e di volgerlo in unità politica. Il parlamento non era chiamato a rappresentare un'entità politico-spirituale forzosamente ricondotta ad unità, ma un insieme d'individui portatori di interessi diversi e contrastanti a scapito di quelli altrui. Diretta conseguenza di ciò, è che la capacità dei rappresentanti di recepire e raffigurare gli interessi ed i desideri dei

¹⁵ I deputati erano rappresentanti non di corporazioni ma di contee e borghi.

¹⁶ Burke E., *Speech to the electors of Bristol*, trad.it. Cotta S. - Fisichella D. (a cura), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983.

rappresentati non era presunta a priori ma doveva essere verificata tramite idonei meccanismi di responsabilità.

In Francia, invece - dato che il principale obiettivo che ci si era posti con la rivoluzione era di contrapporsi all'*ancien regime*, lottando contro ogni forma di privilegio o di particolarismo in favore dei nuovi valori costituzionali rappresentati dai diritti individuali e dalla sovranità nazionale - l'affermarsi del divieto di mandato imperativo fu una diretta conseguenza dell'elaborazione della teoria della sovranità nazionale¹⁷, volta a far sì che la sovranità regia fosse sostituita da quella della nazione, da cui dovevano emanare tutti i poteri.

Nel continente, dunque, per dare risposta al problema della necessaria *reductio ad unum* delle plurime volontà individuali del popolo, si era elaborato il concetto di "nazione". A tal fine, si era in un certo senso ripreso il pensiero di Hobbes, il quale, in un noto passo del *Leviatano*, aveva affermato che «il solo modo per stabilire un potere comune, (...) atto a difendere gli uomini dalle invasioni degli stranieri e dalle offese scambievoli (...) è di conferire tutto il proprio potere ad un uomo o a un'assemblea di uomini, che possano ridurre tutti i loro voleri con la pluralità dei voti, ad un volere solo». Grazie a Hobbes, lo Stato, come persona, era diventato un'unione indissolubile di popolo ed autorità. Al di fuori di esso non poteva esserci niente di

¹⁷ Cfr. Fioravanti M., *Appunti...*, *op.cit.*, 47 ss., in cui l'autore muovendo dalle due grandi rivoluzioni di fine settecento indaga se in esse l'approccio prevalente sia stato di tipo storicistico, individualistico o statualistico. Precisamente, per quanto riguarda la rivoluzione francese, l'autore evidenzia che contro la realtà dei poteri feudali e signorili «si allearono individualismo e statalismo, ideologie dei diritti naturali individuali e della sovranità della nazione e dei suoi legislatori. Ecco perché la cultura delle libertà e dei diritti della rivoluzione francese non può essere di tipo storicistico. Per i costituenti francesi, in quei frangenti storici, affidare le libertà e i diritti alla storia avrebbe significato consentire che le pratiche sociali ed istituzionali dell'antico regime continuassero ad esercitare la loro influenza oltre la rivoluzione; ed invece, l'intero progetto rivoluzionario si costruisce attraverso la contrapposizione radicale al passato di antico regime, nella lotta alla duplice dimensione del privilegio e del particolarismo, e quindi a favore dei nuovi valori costituzionali primari dati, rispettivamente, dai diritti individuali naturali e dalla sovranità della nazione».

giuridicamente pensabile e «qualsiasi atto di resistenza al comando del sovrano sarebbe (stato) intrinsecamente contraddittorio»¹⁸.

La funzione caratteristica della rappresentanza era quindi dare volontà unitaria ad una società umana per garantirle un'esistenza sicura ed ordinata. Per acquisire quell'unità - dimensione essenziale di ogni soggetto sovrano e potersi sostituire al re - la nazione presupponeva l'idea della rappresentanza. La nazione, però, assumeva una dimensione metafisica, era un'entità spirituale, impersonale e trascendente che determinava la scomparsa delle divisioni in ceti, classi ed ordini. Il popolo si trasforma in soggetto artificiale, socialmente indifferenziato, che esiste ed agisce solo se ed in quanto rappresentato. Il parlamento non era chiamato a descrivere la plurale volontà dei cittadini, ma quella unica della nazione. La volontà popolare non era considerata preesistente a quella espressa dai rappresentanti che, al contrario, la creavano facendo sì che il loro volere s'identificasse con quella della nazione. Dunque, la volontà popolare era interpretata e rappresentata dall'assemblea nazionale, la cui sovranità si fondava su quella della nazione e si esprimeva attraverso la legge. Sulla scorta di ciò, si ricava - come del resto affermato in precedenza - che il divieto di mandato imperativo in Francia, più che il presupposto, era il corollario logico della sovranità nazionale.

Il divieto di mandato imperativo solennemente sancito nella Costituzione francese del 1791¹⁹, imponeva all'eletto di rappresentare l'intera nazione all'interno del parlamento sovrano. Il rappresentante

¹⁸ Così Silvestri G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 15; l'autore evidenzia quale limite della costruzione hobsiana che «L'identificazione in una persona - o in una pluralità di persone - fisica della "sede" della sovranità introduce nel sistema una serie di contraddizioni logico-giuridiche non facilmente superabili».

¹⁹ «Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il est porté aux lettres de convocation mais de la Nation entière. Il ne pourra leur être donné aucun mandat».

doveva essere totalmente svincolato dagli elettori, le cui istruzioni nei confronti sia dell'assemblea, sia dei singoli eletti, non erano soltanto giuridicamente irrilevanti ma addirittura non potevano/dovevano esistere. Come affermato dall'abate Siyès, infatti, «i rappresentanti, essendo custodi esclusivamente della volontà generale, non avevano bisogno di consultare i propri elettori poiché non poteva esistere alcun tipo di dissenso»²⁰. Quello dell'eletto era, quindi, un mandato nazionale e non territoriale, generale e non particolare, libero e non vincolato, perché solo così il rappresentante poteva decidere nell'interesse del tutto e non di una sua parte, senza doverne rispondere ad alcuno.

L'affermarsi della teoria della sovranità nazionale impediva, dunque, agli elettori di intervenire sul contenuto del mandato ed escludeva ogni forma di controllo e di responsabilità. La rappresentanza veniva privata d'ogni contenuto giuridico-relazionale e si trasformava - come dirà Kelsen - in una grossolana finzione teorica, giuridica e politica, giustificata «soltanto dall'opinione che il potere legislativo è meglio organizzato quando non è portato agli estremi il principio democratico, secondo il quale il popolo dovrebbe essere il legislatore»²¹.

Le considerazioni sinora svolte consentono di porre in essere un primo ordine di conclusioni: *in primis*, nella teoria francese della rappresentanza nazionale erano del tutto assenti quelle venature pluraliste proprie dell'esperienza inglese. Al contrario, essa legittimava la separazione tra l'unità della nazione e la conflittualità presente nella società. Infatti, mentre in Inghilterra si riteneva che il primo problema del governo fosse di tenere in equilibrio gli interessi e

²⁰ Siyès E.J., *Che cosa è il Terzo Stato?*, Roma, 1972, 117.

²¹ Kelsen A., *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, Cotta S. - Treves G. (a cura), III ed., Milano, Edizioni di Comunità (trad. it. di *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press), 1959. Sul pensiero di Kelsen v. *amplius* § 1.2 di questo stesso capitolo.

la volontà dei privati; in Francia, si credeva che il compito del governo fosse esclusivamente quello di esprimere e rappresentare la sovranità del popolo o della nazione unitariamente intesa, senza dar voce ad alcun tipo di volontà particolare²².

In secundis, mentre in Inghilterra la sovranità del parlamento derivava dalla sua rappresentanza, in Francia, la rappresentanza del parlamento derivava dalla sua sovranità. Di conseguenza, la rappresentanza diventava effetto e non causa della sovranità come invece era accaduto in Inghilterra²³.

Un altro aspetto sul quale vale la pena soffermarsi riguarda la base sociale che aveva caratterizzato lo stato liberale²⁴. In Francia, infatti, l'idea che il raggiungimento dell'unità politica fosse garantito dal fatto che i singoli deputati dovevano rappresentare il popolo unitariamente inteso senza alcun vincolo territoriale o sociale, si era diffusa in maniera del tutto strumentale all'affermazione dell'egemonia del Terzo Stato sia rispetto alla classe aristocratica - considerata parassitaria e improduttiva - sia rispetto alla classe popolare - ritenuta incapace di individuare i propri stessi interessi.

Con l'avvento dello stato liberale, dunque, ad essere rappresentata non fu la totalità del popolo ma la sola classe borghese. Il presupposto perché si potesse essere considerati cittadini politicamente attivi, infatti, era la proprietà - considerata una prova, seppur imperfetta, dell'intelligenza generale e dell'intelligenza politica²⁵ - e l'essere contribuenti attivi²⁶. Dal punto di vista dell'elettorato passivo, invece,

²² Cfr. Fioravanti M., *Appunti...*, *op. cit.*, 54.

²³ Cfr. Zanon N., *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 73 ss.

²⁴ La base sociale ristretta che lo ha caratterizzato ha spinto la dottrina a definirlo come stato monoclasse.

²⁵ Bagehot W., *Parliamentary reforms*, in *Essays on Parliament reforms*, London, 1883, in cui l'autore affermava che «Property has not only a certain connection with general intelligence, but it has a peculiar connection with political intelligence. It is a great guide to a good judgment to have much to lose by a bad judgment».

²⁶ Cfr. Sieyès E.J., *Alcune idee di Costituzione applicabili alla città di Parigi nel luglio del 1789 dell'abate Sieyès*, in *Opere e testimonianze politiche*, Spagnoli G.T.

il raggiungimento dell'unità politica doveva essere perseguito attraverso l'avvicinarsi in parlamento di persone che, lungi dal rappresentare qualsivoglia interesse particolare, dovevano essere dotate della capacità di soddisfare gli interessi della collettività grazie alla loro particolare virtù politica ²⁷.

Si può quindi affermare, come del resto è già stato rilevato dalla dottrina²⁸, che «la rappresentanza indifferenziata, che teoricamente avrebbe dovuto essere del cittadino come tale, si risolve(va), attraverso il carattere censitario e la base ristretta del suffragio nella rappresentanza di una sola classe, e cioè la borghesia». Era stata l'egemonia della classe borghese a cancellare ogni riferimento al mondo pluralistico, configurando una comunità sovrana di eguali e pretendendo che fossero ridefiniti i ruoli dei corpi collettivi nell'ordinamento generale. Attraverso la libertà di mandato del rappresentante si voleva evitare che un rapporto diretto e continuo con il rappresentato diventasse tramite di una volontà contraddittoria e diversa da quella della borghesia.

Il concetto di rappresentanza politica emerso dalla Rivoluzione francese era quindi fortemente ostile alle formazioni sociali. Una rappresentanza "frazionistica" avrebbe comportato istituti simili a quelli medievali e cetuali, col vincolo del mandato e la consapevolezza d'esser delegato di parte.

La conformazione della rappresentanza moderna, invece, col vietare l'imperatività del mandato ed affermare nel singolo parlamentare la rappresentanza del tutto, escludeva proprio quella della parte.

(a cura), Milano, 1993, 364 in cui Sieyès tra i requisiti per essere considerati cittadini politicamente attivi annovera, oltre alla cittadinanza francese, alla maggiore età e al risiedere da almeno un anno in un comune della Francia, l'aver pagato una contribuzione diretta e il tributo volontario annuale.

²⁷ Bagehot W., *Parliamentary ...*, *op.cit.*, 125.

²⁸ Mortati C., *La rappresentanza di categoria*, in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, 35 ss.

La rappresentanza politica, così come voluta dai costituenti delle prime costituzioni democratico-liberali continentali, non voleva dar voce ai contrasti d'opinioni e d'interessi. Ciò che si evince dal discorso di Sieyès all'Assemblea costituente contro il mandato imperativo del settembre 1789, in cui l'abate affermava che il frazionamento pluralistico di una rappresentanza elettiva era ciò che più doveva essere temuto e che quel "rappresentare la nazione" e agire senza legami era in gran parte volto ad evitare gli esiti paralizzanti di un eccessivo frazionamento dell'istituzione, o delle istituzioni rappresentative²⁹.

1.2. La crisi dello stato liberal-borghese e la rappresentanza di interessi nel pensiero dottrinario dei primi del '900

Il concetto di rappresentanza, così come cristallizzato nella Costituzione francese del 1791, è entrato in crisi quando, dalla metà del XIX secolo, l'ingresso delle masse popolari nella società politicamente attiva e l'estensione del suffragio determinarono il progressivo allargamento della base sociale. Tali fenomeni, infatti, provocarono la nascita di forti pressioni nei confronti dello Stato: l'unità dell'interesse politico statale, sino a quel momento considerata un dato inconfutabile, iniziò ad essere messa in discussione dal pluralismo politico ed istituzionale, oltre che dalla pluralità degli interessi politici presenti nel tessuto sociale che avevano iniziato a rivendicare un loro canale diretto di rappresentanza. Ne derivò che il concetto di rappresentanza politica come figura dell'unità politico-

²⁹ Contro il mandato imperativo Sieyès scrisse inoltre che «i cittadini che nominano dei rappresentanti rinunciano e devono rinunciare a fare essi stessi direttamente la legge; non hanno quindi nessuna volontà personale da imporre (...). Riguardo alla legge le assemblee committenti hanno solo il diritto di commettere (...). Un deputato è deputato della nazione tutta, tutti i cittadini sono i suoi committenti (...). Dunque non esiste, non può esistere per un deputato altro mandato imperativo, che quello della nazione», *Discorso sul veto*, in *Opere...*, *op. cit.*, 442.

ideale della nazione iniziò a vacillare. Era, infatti, venuto meno il presupposto di quel modo di concepire la rappresentanza, ovvero l'omogeneità sociale della base da rappresentare che - come affermato da Heller - disegnava quello stato socio-psicologico grazie al quale i contrasti sempre presenti e i conflitti di interesse erano tenuti insieme da una coscienza e da un sentimento del noi e dall'attualizzarsi di una volontà comunitaria³⁰.

Tale situazione ha fatto sì che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, mentre una parte della dottrina continuava a sostenere con forza la politicità del solo Stato; altra parte della dottrina ha invece iniziato ad affermare la politicità anche delle corporazioni economico-sociali, così mettendo in discussione il quadro teorico precedentemente affermatosi.

I primi, seppur variamente, negavano la legittimità politica alle parti comunque intese o pur non constatandone l'esistenza, tentavano di eliminare gli effetti politici che i gruppi di interesse potevano determinare attraverso la riaffermazione del concetto di sovranità.

In questo filone può essere certamente ricondotto Rudolf Smend, nonostante egli abbia manifestato qualche apertura nei confronti dei gruppi di interessi organizzati³¹. In particolare, per mettere al riparo lo Stato dalla bufera che lo aveva investito, Smend proponeva di introdurre un approccio che egli aveva sintetizzato nel concetto di integrazione. Questa doveva avvenire su tre fronti: personale, attraverso il capo dello Stato; funzionale, mediante i procedimenti di

³⁰ Heller H., *Gesammelte Schriften*, Leiten, 1971, 428; v. anche Mortati C., *Le forme di governo*, Padova, 1973, 66, in cui l'autore precisa che furono proprio il venir meno di quella omogeneità sociale e la progressiva estensione del suffragio a provocare l'irreversibile crisi dello stato liberale.

³¹ Cfr. Ruggiu I., *Contro la Camera delle regioni*, Napoli, 2006, 31 ss., in cui l'autrice evidenzia che «E' con tale autore che per la prima volta, al di fuori delle teorie corporative, trova riconoscimento la rappresentanza territoriale e che si guarda ad essa come possibile strumento di unità politica piuttosto che come elemento contrappositivo con l'interesse generale». Sul pensiero di Smend v. anche Silvestri G., *La parabola...*, op. cit., 32 ss.

formazione della volontà statale; e materiale, realizzabile ricorrendo a simboli rappresentanti l'unità. Egli, contrapponendosi all'approccio formalista, affermava che lo Stato esisteva solo per il fatto che e nella misura in cui si integrava continuamente a partire dai singoli. È evidente che ciò rendeva del tutto incompatibile il pensiero di Smend con «un'astratta affermazione della sovranità statale come situazione di dominio formale e vuota di contenuti»³². Solamente il processo di integrazione continua era infatti in grado di realizzare la vera natura dello Stato come realtà sociale spirituale³³. Tale processo di integrazione, peraltro, non implicava una rinuncia all'esercizio interno ed esterno della forza che Smend ravvisava ancora quale elemento caratterizzante lo Stato³⁴. In proposito, è bene ricordare che egli si era fatto portatore di posizioni di stampo conservatore circa il primato dello Stato che veniva inteso come un vero e proprio "Superuomo" la cui vita era «qualcosa di diverso dalla vita psicofisica del singolo». Allo stesso tempo, però, - come si è detto - Smend non negava del tutto l'esistenza di articolazioni organizzative legate a interessi e punti di vista parziali: al contrario, era stata proprio la constatazione della loro esistenza che lo aveva spinto a teorizzare la necessità di implementare la capacità integrativa dello Stato. Egli, pur riproponendo il primato della decisione sovrana, non escludeva la legittimità della presenza e dell'azione di associazioni di rango minore, ma interpretava tali entità come «strumenti facoltativi in vista di fini determinati e particolari». La superiorità dello Stato, quindi,

³² Silvestri G., *La parabola...*, *op. cit.*, 33.

³³ Smend R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig, 1928, 1 ss.

³⁴ Smend R., *Verfassung...*, *op.cit.*, «Il dominio prepotente e l'affermazione all'esterno e all'interno possono essere facilmente riconosciute, in analogia con la vita dell'uomo singolo, come l'essenza propria dello Stato. Poiché lo Stato dev'essere il signore sul proprio territorio, poiché l'istinto vitale di potere dei singoli viene soddisfatto dalla partecipazione a questa comunità dominante, e poiché soltanto in questo modo si realizza nel contempo una parte della connessione di senso della cultura intesa come compito, per tutto ciò lo Stato è reale soltanto quando domina all'interno e nella misura in cui si rivela in grado di difendersi con successo all'esterno».

corrispondeva alla necessità di integrare forze reali e articolazioni della società delle quali lo Stato doveva mitigare il carattere particolare. La posizione smendiana può essere efficacemente riassunta affermando che in Smend «la presenza delle ‘parti’ viene semplicemente registrata e subito dissolta all’interno del fluire della vita statale, nell’intreccio dei vari fattori integrativi»³⁵.

A differenza di Smend, Carl Schmitt negava la legittimità delle parti comunque intese. Egli, infatti, criticava ogni tipo di frammentazione della rappresentanza, affermando l’illegittimità delle parcellizzazioni, anche partitiche. A suo avviso, infatti, le parti politiche (comprese le *verbände*, ovvero le associazioni) e la rappresentanza politica erano assolutamente inconciliabili, in quanto le prime raffiguravano l’antitesi della seconda. Precisamente, sulla scia del pensiero hobsiano, egli riteneva che soltanto l’intero potesse essere rappresentato e che l’unità politica non poteva assolutamente essere divisa³⁶. Ne derivava l’esclusione dalla sfera pubblica di qualsivoglia entità volta a perseguire interessi e punti di vista parziali o particolari. Il loro sviluppo e la loro pretesa di appropriarsi di settori della sfera pubblica e di influenzare il processo di formazione della volontà politica accedendo al parlamento, potevano determinare - secondo Schmitt - solamente l’indebolimento del sistema politico. La presenza di interessi particolari nello Stato lo privava della capacità di esprimere l’unità politica del popolo tanto che, l’unica conseguenza della presenza di gruppi di potere sociali o economici, partiti, associazioni d’interesse, sindacati ovvero di gruppi caratterizzati da

³⁵ Cfr. Scalone A., *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesco del ‘900 e la riflessione di J.H. Kaiser*, in <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Scalone.pdf>.

³⁶ Cfr. Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, 208 in cui l’autore afferma che: «l’unità politica non può essere divisa. E’ rappresentata sempre soltanto la nazione, cioè il popolo come tutto». Per un’analisi approfondita del concetto di *Repräsentation* nel pensiero di Schmitt v. Duso G., *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003, 145.

forte eterogeneità, era di rendere incombente l'eventualità di una guerra civile (oltre a quella di compromettere la rappresentanza unitaria)³⁷.

Di fronte alle profonde trasformazioni intervenute nel primo ventennio del XX secolo, Schmitt, riferendosi alla repubblica di Weimar, evidenziava la perdita di importanza del parlamento che «da teatro di una discussione libera e costruttiva di liberi rappresentanti del popolo, da trasformatore degli interessi sovrapartitici in una volontà sovrapartitica» si era tramutato in «teatro di una divisione pluralistica delle forze sociali organizzate»³⁸. L'affermarsi delle organizzazioni di interessi e dei partiti segna per Schmitt la crisi della forma di Stato moderno e il suo trasformarsi in Stato di associazioni (*Verbändestaat*), incapace di adottare qualsivoglia decisione perché bloccato dai veti incrociati dei contrapposti gruppi di interesse, oltre che essere costantemente esposto alla dissoluzione politica. La supremazia delle parti e delle associazioni determina per Schmitt l'esaurirsi dell'efficacia del concetto di rappresentanza politica: mentre la rappresentazione è lo strumento attraverso cui si costituisce un'unità politica prima inesistente, l'accordo che si istaura tra gruppi organizzati realizza una rappresentanza di tipo privatistico che nulla ha a che vedere con la discussione politica di tipo parlamentare. Partiti e associazioni sono forze in potenza distruttive, inevitabilmente dirette a rappresentare il particolare, che suscitano in Schmitt immagini di sordidi compromessi sottobanco estranei alla libera discussione parlamentare. La soluzione proposta da Schmitt per ovviare al crescente ruolo che le parti avevano di fatto assunto, era di ricorrere alla figura di capo carismatico³⁹: una figura forte in grado di realizzare una sintesi definitiva dei diversi interessi coinvolti e dar forma

³⁷ Schmitt C., *Staatsethik und pluralistischer Staat* (1930), in ID., *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf- Versailles*, Hamburg, 1940, 136 ss.

³⁸ Schmitt C., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, 1931, 83.

³⁹ Schmitt C., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972.

all'unità esistenziale del popolo. L'esigenza di realizzare la rappresentazione dell'unità ideale e l'opportunità di ricorrere a tal fine ad un "uomo forte" determinò, come noto, l'adesione di Schmitt al nazismo⁴⁰.

Nella corrente dottrina ostile all'introduzione di sistemi rappresentativi di tipo corporativo può essere annoverato anche Max Weber. Quest'ultimo, però - a differenza di Schmitt - non attribuiva al compromesso una valenza negativa, ma vi ravvisava il normale agire della società da lui considerata una organizzazione di individui complessa.

Partendo da questo presupposto l'interesse personale era considerato da Weber un movente essenziale dell'agire politico. Ciò nonostante, benché a suo avviso le organizzazioni di interessi svolgessero un ruolo centrale nella sfera politica, egli legittimava l'ingresso in parlamento ai soli partiti politici. Questi ultimi, infatti, si caratterizzavano per la libertà di adesione⁴¹. Caratteristica, questa, che li differenziava da tutte le altre associazioni prescritte e regolate da ordinamenti di gruppo. I gruppi di interesse, invece, non potevano - secondo Weber - essere rappresentati in parlamento per l'impossibilità di ridurre il peso e il ruolo di una professione, di una categoria o di un ceto in termini di voto⁴².

Weber, dunque, non negava del tutto il ruolo delle organizzazioni di interessi, ma - come si è già detto - criticava la possibilità di

⁴⁰ Sull'irrazionalismo decisionista di Schmitt Cfr. Silvestri G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari-Roma, 2009, 10 ss.

⁴¹ Weber, infatti, li definiva come «associazioni fondate su una decisione libera, costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di potenza all'interno di un gruppo sociale, e ai propri militanti attivi possibilità per il perseguimento di fini oggettivi o per il raggiungimento di vantaggi personali, o per entrambi gli scopi», Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft, funthe revidierte Auflage*, trad it., Milano, 1961, 282 ss.

⁴² L'associazione era definita come «quella specie di corporazione rappresentativa nella quale la designazione dei rappresentanti non avviene liberamente (...) nella quale i rappresentanti vengono incaricati dai loro colleghi riunendosi in una rappresentanza di ceti professionali», Weber M., *Wirtschaft ...*, op. cit..

ricorrere ad un sistema rappresentativo di tipo corporativo. Egli, pur riconoscendo l'importanza delle parti, riteneva - come Schmitt - che la rappresentanza fosse inconcepibile senza il riferimento ad un'istanza unitaria e sovra-ordinata capace di impersonare la nazione nella sua unità: pur riconoscendo la liceità di ragioni economiche ed interessi parziali, un loro eventuale contrasto con l'interesse nazionale avrebbe dovuto condurre alla prevalenza di quest'ultimo.

Il problema della rappresentanza (*rectius* rappresentazione) venne impostato in maniera analoga a Schmitt da Gerhald Leibholz. Rappresentare - secondo questo autore - significava «che qualcosa che non è realmente presente ridiventa presente (...). Tramite la rappresentazione qualcosa viene posto al tempo stesso come assente e presente»⁴³. Precisamente, egli affermava che il popolo nella sua unità aveva una consistenza ideale che poteva esistere soltanto attraverso la persona del rappresentante chiamato a rappresentare non questo o quell'interesse ma il popolo nella sua unità⁴⁴. Logica conseguenza di tale affermazione era l'esclusione della rappresentanza di interessi economici carente - a detta di Leibholz - del necessario carattere ideale: «valori puramente ideali, come per esempio l'idea di giustizia, possono essere rappresentati altrettanto bene quanto le comunità che si organizzano intorno ad un valore (...) Non si dà invece una rappresentazione di valori economici, in quanto questi sono privi della necessaria connotazione di valore che si riferisce all'idea»⁴⁵. Leibholz, in questo modo, evidenziava la distinzione concettuale tra le nozioni di *Vertretung* e *Repräsentation*, precisando che mentre quest'ultima rivendicava per se un contenuto di valore e il suo oggetto appariva di

⁴³ Leibholz G., *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie n.20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, 26.

⁴⁴ «Solo questo, che i deputati fungono da rappresentanti dell'unità politica e ideale del popolo, conserva in realtà alla decisione di maggioranza la sua forza di obbligazione giuridica nei confronti della totalità del popolo», *Das Wesen...*, *op. cit.*, 52.

⁴⁵ Leibholz G., *Das Wesen...*, *op. cit.*, 182.

per se un'astrazione concettuale, la prima era sprovvista di tale contenuto perché aveva ad oggetto qualcosa che non esiste, che non vuole o che non può agire giuridicamente. Per gli interessi particolari poteva attuarsi esclusivamente la *Vertretung*, categoria propria di diritto privato, mentre con la rappresentanza politica si poteva attuare la *Repräsentation*⁴⁶. Basandosi su tale ordine di argomentazioni ed evidenziando la mancanza di una dimensione valoriale in capo agli interessi particolari di carattere economico, Leibholz affermava l'esistenza di un insanabile conflitto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi: «un *social Parliament*, nel senso corporativo, in uno Stato, non potrà mai essere il portatore delle decisioni politiche dominanti»; la sostituzione del parlamento politico «con una Camera delle corporazioni» - proseguiva l'autore - avrebbe messo in crisi «la struttura monistica dello Stato moderno» e condotto ad una frammentazione addirittura maggiore rispetto a quella medievale. Ciò in considerazione del fatto che nelle moderne organizzazioni di interessi era assente quel «profondo sentimento di appartenenza comune che, durante il medioevo, si manifestava nello stile e nella concezione della vita comunitari, così come negli aspetti più esteriori della vita quotidiana»⁴⁷.

L'affermarsi prepotente della democrazia di massa che - secondo Leibholz - aveva messo in crisi la democrazia rappresentativa lo spinse ad affrancare, già alla fine degli anni '20, un unico gruppo di interessi: i partiti riconosciuti all'art. 21 del *Grundgesetz*. L'introduzione del sistema proporzionale, che per Leibholz non produceva *Repräsentation* ma registrava statisticamente la forza numerica dei contrasti esistenti fra il popolo, l'aveva condotto a ritenere indispensabili i partiti politici che, nelle nascenti democrazie

⁴⁶ Colavitti G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Zanon N. - Biondi F. (a cura), Milano, 2001, 145-188.

⁴⁷ Leibholz G., *Das Wesen...*, *op. cit.*, 266 (trad.it.).

di massa, erano i soli in grado di riunire i cittadini in gruppi capaci di agire politicamente; gli unici atti a realizzare la funzione di sintesi politica. Secondo Leibholz il popolo, senza la mediazione dei partiti «non sarebbe (stato) in grado di esercitare un influsso sulle vicende statuali e di realizzare se stesso come unità che agisce nella sfera politica».

Mentre i partiti politici, una volta affrancati dalla rappresentanza di interessi, venivano definiti da Leibholz come portatori della volontà politica del popolo, organi costituzionali che avevano sostituito l'antico sistema rappresentativo; le associazioni venivano ancora considerate espressione dell'agire non politico del popolo, alle quali doveva essere negata la politicità, pur essendo costituzionalmente riconosciute e titolari di diritti.

L'impossibilità di conciliare organizzazioni di interesse, da un lato, e democrazia rappresentativa, dall'altro, costituì - come si è tentato di evidenziare sino ad ora - uno degli approcci con cui la dottrina dell'epoca affrontò il tema della rappresentanza. Certamente questo fu l'orientamento maggiormente seguito nel periodo weimariano, ma non fu l'unico. Alcuni autori, infatti, non videro nello sviluppo delle parti una minaccia per l'unità politica statale ed affermarono la politicità delle corporazioni economico - sociali.

L'esponente più eminente di questa corrente di pensiero fu certamente Hans Kelsen. Questi riteneva, infatti, che lo Stato non era nulla di separato, precedente e sovraordinato rispetto al diritto, ma che, al contrario, era una «forma della società» che doveva essere pensato «come l'elemento sostanziale, come il contenuto di quella forma». La legislazione era considerata l'espressione della società e dei conflitti in essa presenti. Ne derivava che il parlamento, per Kelsen, non era il luogo in cui si manifestava una presunta volontà generale del popolo, ma il luogo in cui interessi contrapposti dovevano essere misurati. L'idea che la volontà manifestata dalla maggioranza

dei parlamentari fosse «identica alla volontà complessiva del popolo dello Stato» era «una finzione, insostenibile dal punto di vista della psicologia»⁴⁸ poiché non esisteva - secondo Kelsen - «alcun interesse generale ma sempre e solo interessi di gruppo che in ogni modo cercano di ottenere per sé il potere statale, la volontà dello Stato». In pratica, Kelsen riteneva che la volontà generale non fosse altro che l'accordo temporaneo fra interessi organizzati e affermava che «data l'opposizione degli interessi, che è attestata dall'esperienza e che è inevitabile, la volontà generale, se non deve esprimere esclusivamente l'interesse di un solo gruppo, non può che essere la risultante, il compromesso fra interessi opposti»⁴⁹.

Mentre per Schmitt e Leibholz il parlamento perdeva la sua ragion d'essere nel momento in cui al suo interno si affermano gruppi organizzati, per Kelsen - che negava l'esistenza dell'interesse generale - il parlamento è da sempre il luogo in cui interessi parziali si contrappongono e cercano di trovare una composizione. Il compromesso assumeva, dunque, una valenza positiva e costituiva la normale procedura propria di ogni democrazia rappresentativa.

Ciò nonostante, anche in Kelsen, gli interessi che avrebbero potuto accedere al parlamento erano esclusivamente quelli dei nuovi blocchi sociali rappresentati dai partiti. Difatti, nell'affermare che nessun individuo isolato esistesse politicamente, egli precisava che «la democrazia può esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché fra l'individuo e lo Stato si

⁴⁸Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1923, 165-166. V. anche Sartori G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 568 ss. In cui l'autore, dopo aver evidenziato che la *fiction iuris* è un tipico modello della tecnica giuridica, critica l'accezione negativa con cui Kelsen interpreta la *fiction* rispetto al concetto di rappresentanza politica e evidenzia, invece, che «quella "finzione" è servita per risolvere - anche e proprio in termini giuridici - il problema che si aveva da risolvere (...) La *fiction* della sovranità nazionale è ancora l'argine che consente ai regimi rappresentativi di funzionare».

⁴⁹Kelsen H., *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, 30.

inseriscano quelle formazioni collettive che, come i partiti politici, riassumono le eguali volontà dei singoli individui». In sostanza - come precisato dalla dottrina⁵⁰ -, «neanche Kelsen (...) riesce a svincolarsi dall'idea costrittiva della *reductio ad unum*, che aveva improntato di sé la dottrina europea post-medievale, come antidoto alla frammentazione particolaristica».

Una posizione sostanzialmente analoga a quella pocanzi descritta venne affermata da Ernst Fraenkel, che - come noto - riteneva necessario integrare la rappresentanza tradizionale con quella di interessi. Egli ricordava, infatti, che la teoria classica del parlamentarismo - sorta all'epoca del voto censitario - non poteva più trovare alcun utilizzo in un periodo in cui, attraverso la concessione del diritto di voto anche agli strati proletari, non era più possibile realizzare in parlamento una volontà unitaria, giacché l'accesso di classi diverse alla rappresentanza parlamentare portava con sé lo scontro fra concezioni politiche che solamente con un compromesso avrebbero potuto essere condotte ad un accomodamento⁵¹. Fraenkel, prendendo spunto dalle caratteristiche della democrazia weimariana e analizzando il modello parlamentare inglese, affermava che sia l'interesse generale sia gli interessi particolari fossero essenziali alla rappresentanza in parlamento alla quale dovevano essere restituiti i suoi caratteri originari⁵². Quindi, secondo Fraenkel, lo Stato democratico non doveva creare un'omogeneità sociale inesistente, ma doveva arrivare ad una composizione soddisfacente fra interessi diversi. Come in Kelsen, si riconosceva il ruolo politico degli interessi organizzati, ma si escludevano tutti quegli interessi che pur essendo socialmente rilevanti, non riuscivano ad organizzarsi in partiti e a fare

⁵⁰ Silvestri G., *La parabola...*, op. cit., 39.

⁵¹ Fraenkel E., *Abschied von Weimar?* (1932), in ID., *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-1932*, Darmstadt, 1968, 65.

⁵² cfr. § 1.1 in cui si evidenzia che una caratteristica propria del parlamento inglese era quella di realizzare l'interesse generale attraverso una mediazione concreta fra interessi parziali legittimamente già presenti e costituiti.

ingresso in parlamento. Le parti assurgevano al ruolo di presupposto del sistema rappresentativo e la decisione circa il bene comune non poteva essere patrimonio di pochi, ma il risultato di un processo che necessariamente doveva muovere «dalle idee e dagli interessi divergenti di gruppi e partiti»⁵³. I partiti, secondo Fraenkel, potevano agire come catalizzatori sociali e politici degli interessi particolari e creare la rappresentanza politica che, altrimenti, sarebbe stata irrealizzabile.

Infine, una parte della dottrina, sempre riconducibile a quella corrente di pensiero che non negava la politicità dei gruppi di interesse, aveva individuato la soluzione per ricomporre l'unità, non nei partiti, ma attraverso l'articolazione del popolo in forze collettive quali, ad esempio, le organizzazioni professionali che si riteneva fossero in grado di esprimere omogeneità e eguaglianza perfetta tra interessi dei propri membri.

Tale posizione fu, ad esempio, sostenuta da Henrich Triepel⁵⁴. Quest'ultimo, infatti, era convinto che i partiti, non soltanto rappresentassero un fenomeno extra-costituzionale, ma che fossero passibili della accusa di egoismo. Al contrario, riteneva che le organizzazioni professionali, anche grazie all'omogeneità degli interessi che facevano capo a ciascuna di esse, avrebbero potuto rappresentare il vero caposaldo dello Stato.

Allo stesso modo, Kaiser ha tentato di fornire una teoria dello Stato capace di incorporare le associazioni di interessi, contestandone la semplice negazione o riconduzione all'ambito esclusivamente

⁵³ In tal modo Fraenkel si contrapponeva direttamente al concezione autoritaria di sovranità di Schmitt, il cui antecedente teorico - secondo Fraenkel - era costituito da J.J. Rousseau definito come «l'apostolo dell'antipluralismo», cfr. E. Fraenkel, *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*, 1964, trad.it, in Atripaldi V., Torino, 1996, 205.

⁵⁴ Triepel H., *Die Staatsverfassung und die Politischen Parteien*, Berlin, 1928.

economico⁵⁵. L'interesse è, infatti, per Kaiser «un elemento originariamente politico» e la forma con cui esso si manifesta è quella delle organizzazioni di interessi. Esse si distinguono da tutte le altre associazioni perché si pongono il fine di ottenere risultati politicamente rilevanti. Inoltre, non devono essere confuse con i partiti che non sono - per Kaiser - forme di auto-organizzazione della società, ma istituzioni dell'apparato statale: mentre «i partiti lottano per l'esercizio del potere statale sotto la propria responsabilità (...). I gruppi di interesse perseguono (...) la salvaguardia dei loro interessi particolari, ma senza mai portare responsabilità per l'esercizio del potere statale⁵⁶».

La soluzione di quello che - per Kaiser - rappresenta «il problema costituzionale del XX secolo»⁵⁷, ovvero il rapporto fra *Verbände* e Stato, è rappresentata dall'integrazione e dalla rilegittimazione dell'unità politica tramite la organizzazione di interessi: queste - secondo l'autore - sono infatti dotate di una maggiore concretezza e di una più immediata aderenza alla realtà degli interessi sociali⁵⁸.

Come anticipato nell'espone - seppur brevemente - le teorie dei diversi autori, a dispetto di qualche proposta corporativista, nel periodo post-weimariano, è prevalsa una forte diffidenza nei confronti delle parti. Di fatto, i partiti politici, una volta affrancatisi dagli altri gruppi di interesse, sono stati gli unici a conquistare l'accesso al parlamento sino ad essere considerati, non più come associazioni

⁵⁵ Kaiser J.H., *Die Repräsentation organisierten Interessen*, Berlin, 1956, trad. it., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, 37.

⁵⁶ Kaiser J.H., *Die Repräsentation...*, *op. cit.*, 298.

⁵⁷ Kaiser J.H., *Die Repräsentation...*, *op. cit.*, 403.

⁵⁸ Ad onore del vero, come evidenziato da una parte della dottrina l'aver esteso alle *Interessenorganisationen* la dialettica della *Repräsentation* politica svuota di significato la pretesa di attribuire alle prime una maggiore concretezza: per Kaiser, come nella rappresentanza politica, anche nella rappresentanza di interessi l'assente non si da anteriormente ma è il risultato dell'insieme delle attività pubbliche di tutti i *Verbände*. Ne deriva che non v'è alcun interesse linearmente deducibile dal basso. Cfr. Scalone A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996, 150 ss.

corporative, ma come entità di rilevanza costituzionale centrali per lo svolgimento della vita democratica, in mancanza dei quali le masse non avrebbero potuto operare politicamente.

È prevalsa, dunque, la visione di Leibholz, il quale - nonostante l'ostilità nei confronti della politicizzazione degli interessi particolari - , successivamente al riconoscimento dei partiti nell'art. 21 del *Grundgesetz* e alle sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, in cui si precisava in modo univoco che i partiti rappresentavano veri e propri organi costituzionali, li qualificò come luoghi idonei a realizzare una funzione di sintesi politica e di canalizzazione dell'interesse generale⁵⁹.

I partiti politici hanno assunto una centralità tale nelle democrazie moderne che lo stesso Leibholz per evitare che essi, in quanto «strumenti ineliminabili della nuova democrazia» diventassero nel contempo i suoi potenziali distruttori, ha insistito perché in Germania venissero introdotte norme costituzionali volte ad evitare tale esito⁶⁰. Inoltre, l'importanza assunta dai partiti, all'indomani del secondo conflitto mondiale, ha spinto Leibholz nel suo *Strukturprobleme*⁶¹ ad affermare che la democrazia di massa fondata sui partiti si era sostituita alla classica democrazia liberal-rappresentativa⁶².

⁵⁹ Cfr. Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, 310 ss.

⁶⁰ Barbera A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.* 4/2008, 853: «...sarà grazie all'influenza di Leibholz che la Germania: a) inserirà nella Costituzione del 1949 norme sulla protezione della democrazia prevedendo che siano messi fuori legge partiti contrari ai principi del Grundgesetz; b) approverà leggi sul controllo della vita interna a dei partiti (...); c) assicurerà il finanziamento pubblico dei partiti secondo principi che ne salvaguardino la Chancen-gleichheit (...)

⁶¹ Leibholz G., *Strukturprobleme der modern Demokratie*, Karlsruhe, 1958.

⁶² In proposito v. Lanchester F., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in *Quad.Cost.*, 3/1981, 473.

1.3. La rappresentanza territoriale

La rappresentanza territoriale, al pari di quella politica, è volta a rappresentare gli interessi del medesimo soggetto, ovvero il cittadino. Tuttavia, mentre nella seconda esso viene rappresentato come componente della nazione e viene in rilievo come soggetto indistinto ed indifferenziato; nella rappresentanza territoriale viene considerato come membro di una articolazione territoriale dello Stato.

La nascita della rappresentanza territoriale viene fatta risalire al medioevo. Come si è già accennato, infatti, le assemblee parlamentari dell'epoca non erano costituite esclusivamente da incaricati di ceti, corporazioni e classi, ma anche da delegati di contee e borghi che rappresentavano i propri territori sedendo al fianco di coloro che, invece, rappresentavano gruppi economici e sociali. I membri delle assemblee erano considerati mandatari e gerenti degli interessi dei ceti e dei gruppi particolari⁶³, malgrado la rappresentanza medioevale possedesse anche alcune delle caratteristiche proprie della rappresentanza moderna: i rappresentanti, infatti, godevano di un certo grado di autonomia, tanto che il sovrano richiedeva che essi fossero muniti di *plena potestas*⁶⁴.

Eppure, proprio la previsione di rappresentanze di tipo territoriale nell'età di mezzo fece sì che nel continente europeo, dopo la rivoluzione francese, la rappresentanza territoriale - concepita come una *species* del più ampio *genus* della rappresentanza degli interessi - venisse posta in antitesi alla rappresentanza politica. Si riteneva, infatti, che i due tipi di rappresentanza fossero espressione di due diverse funzioni e fossero volte a realizzare obiettivi diversi e niente

⁶³ Kelsen H., *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, S. Cotta - G. Treves (a cura), III ed., Milano, 1945.

⁶⁴ Sul punto v. Nocilla D. - Ciaurro L., *Rappresentanza ...*, *op. cit.*, 553.

affatto conciliabili tra loro⁶⁵. La rappresentanza del territorio era vista come un elemento in grado di impedire la riconduzione ad unità dei diversi interessi meritevoli di essere rappresentati in parlamento perché, a detta dei più, gli interessi territoriali potevano essere rappresentati solamente seguendo criteri discrezionali tipici della rappresentanza di interessi.

L'insanabile contrasto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale era dunque ravvisabile nel fatto che mentre la prima era stata consapevolmente ideata su base individuale ed egitaria; la seconda presupponeva che i cittadini si presentassero di fronte allo Stato differenziati fra loro a causa dell'appartenenza all'entità particolare (ovvero al territorio) oggetto della rappresentazione⁶⁶.

La forte opposizione alla possibilità di conciliare la rappresentanza politica con altre forme di rappresentanza, si legava altresì al modo di concepire l'interesse generale così come era emerso dalla Rivoluzione dell'89. Si trattava però di una concezione non corrispondente alla realtà perché - come aveva intuito Constant⁶⁷ - pretendeva di porre in antitesi interessi particolari ed interesse generale, senza tener conto del fatto che il secondo è ciò che risulta dall'accordo dei vari interessi particolari, tra i quali rientrano evidentemente anche quelli locali.

⁶⁵ Sul punto vedi *supra* § 2, Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.

⁶⁶ È ancora di tale avviso Bertolini F., *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in Mangiameli S. (a cura), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale: atti del Convegno di Roma, 20 febbraio 2003*, Napoli, secondo cui la separazione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica può essere affermata in considerazione del fatto che, mentre la seconda è legata al principio "una testa, un voto", la prima segue criteri diversi, che in alcuni casi possono essere discrezionali e rappresentare alcuni territori piuttosto che altri o conferire maggiore rappresentatività ad alcuni territori.

⁶⁷ Constant B., *Principi di politica*, De Luca S. (a cura), Catanzaro, 2007, 432 in cui l'autore afferma che «L'interesse generale è indubbiamente distinto dagli interessi particolari: ma non è affatto contrario ad essi. Ci si esprime sempre come se l'interesse generale guadagnasse dalle perdite degli interessi particolari: ma esso non è che il risultato di questi interessi combinati e ne differisce come un corpo differisce dagli elementi che lo compongono.» (...) L'interesse pubblico «non è altro che l'insieme degli interessi individuali posti nella condizione di non nuocersi reciprocamente».

Di tale avviso erano anche Ambrosini e Mortati, i quali, durante il dibattito in Assemblea costituente, avevano evidenziato il grave equivoco che poteva sorgere dalla contrapposizione tra rappresentanza politica e quella di interessi. A tal proposito Ambrosini precisava, infatti, che nella seconda non fosse implicito solamente il concetto di rappresentanza degli interessi morali e materiali ma anche quello di rappresentanza politica, non esistendo in realtà una contrapposizione tra le due espressioni. In sostanza, egli affermava che la rappresentanza degli interessi fosse una rappresentanza generale e politica, pur essendo diversa, quanto all'origine e al modo di attuazione, da quella sorta con la Rivoluzione francese e comunemente detta rappresentanza nazionale⁶⁸. Parimenti, Mortati aveva affermato come l'interesse generale non fosse un *a priori* ma che, al contrario, rappresentasse un *a posteriori*, cioè, la risultante dell'accordo fra i vari interessi particolari⁶⁹.

In effetti, nel momento in cui la rappresentanza politica viene considerata al di fuori delle ideologie che avevano trovato terreno fertile in seno alla rivoluzione francese⁷⁰, i due tipi di rappresentanza non possono che integrarsi fra loro, soprattutto se si considera che quella politica non è in grado da sola di raffigurare adeguatamente la complessità della struttura sociale di alcuni Stati moderni.

Per dare consistenza a tale ultima affermazione è sufficiente volgere lo sguardo oltre la manica, dove la rappresentanza di interessi e la rappresentanza territoriale non furono guardate con diffidenza, ma

⁶⁸ Ambrosini G., *Atti seconda sottocommissione*, 24 settembre 1946. Secondo Ambrosini la rappresentanza politica considera i problemi dal punto di vista ideologico, politico e li prospetta in sintesi; la rappresentanza di interessi, invece, esamina ogni questione da un punto di vista più preciso, particolaristico, analitico, per poi passare spontaneamente alla sintesi. Sul dibattito in Assemblea costituente rispetto alla composizione del Senato V. *amplius* cap. III.

⁶⁹ Mortati C., *Atti della seconda sottocommissione*, 27 settembre 1946.

⁷⁰ Come si è già detto, infatti, la rivoluzione era volta a distruggere l'ordine cetuale e privilegi presenti nell'ancien regime.

anzi rappresentarono il necessario completamento della rappresentanza politica.

In Inghilterra, infatti, grazie al desiderio dei ceti nobiliari, prima, e della classe borghese, poi, di partecipare alle decisioni politiche, soprattutto in materia fiscale, nacque il c.d. bicameralismo per classi. La struttura interna del parlamento si era infatti divisa in due rami in maniera quasi naturale, così da rispecchiare i diversi ceti presenti nella società e dar voce ai diversi interessi facenti capo a ciascuno di loro. Precisamente, nella Camera del Lord era rappresentata l'aristocrazia fondiaria e in quella dei Comuni la borghesia⁷¹.

Allo stesso modo, volgendo lo sguardo oltreoceano la rivoluzione americana che portò all'adozione della Costituzione federale del 1787, si basava esplicitamente sulla rappresentanza degli interessi⁷². In America, infatti, l'obiettivo non era come in Francia quello di distruggere una precedente pratica rappresentativa di tipo corporativo, ma era quello di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria che la madre patria inglese riteneva di poter imporre senza il consenso da parte delle assemblee rappresentative dei coloni. La formula alla base della rivoluzione americana era dunque la stessa che era stata posta alla base del costituzionalismo britannico: *no taxation without representation*. Ciò che si contestava era dunque un legislatore che si riteneva avesse superato i confini della propria legittima giurisdizione, appunto perché le colonie non si sentivano rappresentate nel parlamento inglese. In pratica - come sapientemente evidenziato da Maurizio Fioravanti - «la situazione storico-sociale in cui i coloni avevano elaborato le loro idee sulla rappresentanza politica era ben diversa da quella della madre patria, che aveva ormai stabilizzato una

⁷¹ Sulle origini del bicameralismo attuale inglese v. Barbera A., *I parlamenti*, Bari-Roma, 1999. Sul bicameralismo si rinvia al II Capitolo e alla bibliografia ivi contenuta.

⁷² Cfr. Silvestri G., *La parabola...*, *op.cit.*, 48-52; Fioravanti M., *Appunti sulla storia...*, *op. cit.*, 77 ss.; sullo Stato federale cfr. Elazar D.J., *Idee e forme del federalismo*, Torino, 1987.

classe politica, di provenienza più o meno aristocratica, fortemente legittimata, e per ciò stesso capace di essere riconosciuta come rappresentativa di tutti i sudditi, dell'intero popolo degli *englishmen*. (...) I coloni non potevano accettare di essere virtualmente rappresentati da un parlamento come quello inglese, molte miglia distante, che essi non avevano eletto, che in sostanza non conoscevano, che troppo insomma differiva da quella *rappresentanza esplicita degli interessi* cui erano abituati a partire dalla pratica rappresentativa delle colonie»⁷³.

Nell'esperienza statunitense, quindi, la divisione in due camere è sorta dalla necessità di dare rappresentanza non a differenti categorie sociali ma alle specifiche entità locali che costituivano lo Stato: mentre la Camera dei rappresentanti, eletta a suffragio universale diretto, rappresentava l'unità del popolo americano e dunque la componente democratica del parlamento; il Senato, composto da una classe politica, almeno originariamente non direttamente selezionata dal popolo, aveva il compito di rappresentare su un piano paritario gli interessi degli Stati federati, che in un territorio così vasto avevano esigenze tra loro eterogenee. Con l'adozione della Costituzione americana, dunque, muta radicalmente il presupposto di partenza: infatti, per dare "forma" all'organizzazione sociale e giuridica degli uomini non si muoveva più dalla totalità, ma dalla parte, e non si perseguiva quella *reductio ad unum* che tanto aveva ossessionato i teorici del continente europeo.

Infine, sembra opportuno riportare l'opinione di chi⁷⁴, oggi, esclude che esista un'antinomia tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale muovendo dal presupposto che l'unica differenza tra le due risiede in ciò: mentre la prima individua i rappresentanti utilizzando esclusivamente un criterio demografico; la seconda designa i

⁷³ Fioravanti M., *Appunti...*, op. cit., 87.

⁷⁴ Ciolli I., *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, 71 ss.

rappresentanti in base alla residenza o all'appartenenza ad un ente che esprime rappresentanti nelle sedi politiche. Questa differenza nella modalità di selezione dei rappresentanti, infatti, non renderebbe la rappresentanza territoriale del tutto assimilabile a quella di interessi perché il territorio non corrisponde ad una categoria economica, professionale o sociale ma, casomai, ne contiene una quantità indifferenziata. Ne deriva che il rapporto tra individuo e territorio, secondo tale orientamento, accomuna i cittadini senza distinzioni corporative perché comprende tutti coloro che risiedono in un dato territorio senza generare diseguaglianze. In secondo luogo, poi, la rappresentanza territoriale non potrebbe essere ricondotta a quella di interessi perché, per valorizzare il territorio attraverso i suoi rappresentanti, essa non utilizza criteri discrezionali: i rappresentanti eletti su base territoriale, infatti, non rinviano a istanze parziali ma rappresentano politicamente tutti gli uomini e il territorio sul quale essi vivono; nella rappresentanza di categoria, invece, la scelta degli interessi da rappresentare è certamente discrezionale giacché in parlamento non possono essere rappresentati tutti gli interessi esistenti⁷⁵.

1.4. Segue. La crisi della rappresentanza politica e la "riemersione" della rappresentanza territoriale

Il dibattito sull'opportunità di integrare la rappresentanza politica con la rappresentanza di interessi e, per quel che riguarda la presente ricerca, con la rappresentanza territoriale, si è sedato nel continente europeo quando il parlamento e i partiti si sono affermati come luoghi di elaborazione dell'unità politica.

⁷⁵ Ciolli I., *Il territorio rappresentato*, op. cit., 71 ss.

I partiti di massa⁷⁶, infatti, nati come risposta al sopraggiungere di conflitti tra interessi non omogenei, penetrando nel tessuto sociale, erano stati in grado di aggregare i diversi bisogni ed interessi ivi presenti, di selezionarli e di tradurli in chiave politica. In tal modo, essi avevano svolto un ruolo essenziale perché, pur agendo in nome e per fini d'interesse generale, erano stati in grado di offrire una visione "di parte" del bene dell'intera comunità. Attraverso la continua composizione attuata dai partiti, le democrazie di massa erano state depurate dai particolarismi ed era stato possibile selezionare ed ordinare le diverse richieste sociali. I partiti, attraverso la loro azione, esprimevano dunque quel pluralismo che era stato per lungo tempo nascosto dietro l'unitaria volontà della nazione.

È sul finire degli anni '80, quando i partiti ed il parlamento non sono più riusciti a svolgere il ruolo di sintesi politica e di organizzazione attiva delle masse che Leibholz aveva attribuito loro, che si è fatta nuovamente strada l'opportunità di integrare la rappresentanza politica con altri tipi di rappresentanza. I partiti, infatti, col passare degli anni, hanno assunto svariate forme che li hanno sempre più allontanati dal modello leibholziano di partito come «parte totale», idoneo a realizzare quella funzione di selezione e sintesi degli interessi generali⁷⁷. Da un lato, infatti, le degenerazioni partitocratiche, l'occupazione e la gestione clientelare del potere mediante pratiche di sottogoverno, oltre alla tendenza dei partiti a fare qualsiasi cosa pur di continuare ad occupare uno spazio in

⁷⁶ Sartori G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, 124, in cui l'autore afferma che le caratteristiche del partito di massa sono: «lo sviluppo di un reticolo organizzativo (...) che copre tutta l'estensione di un paese e l'assunzione di un'identità astratta, posta da una piattaforma ideologica e/o programmatica, che sia tale da consentire all'elettorato identificazioni stabili, o relativamente stabilizzate».

⁷⁷ Ruggiu I., *Contro...*, *op. cit.* afferma che «Iniziata con la trasformazione in partiti "pigliatutto" e con la tutela ad oltranza dell'identità partitica al di là dei reali contenuti di programma, proseguita con fenomeni quali i partiti populistici o i partiti di "plastica", l'ultima versione di tale crisi è il "partito personale" che costituisce la radicale negazione del partito inteso a la Leibholz come "parte totale"».

Palamento⁷⁸, hanno reso palese la sopraggiunta incapacità dei partiti di perseguire interessi generali. Dall'altro lato, il progressivo divenire della società più complessa e frammentata⁷⁹, la scomparsa delle rigide divisioni in classi e, di conseguenza, il venir meno delle identità collettive in cui i singoli si riconoscevano, hanno accentuato l'incapacità dei partiti di proporre risposte politiche adeguate alle nuove sfide⁸⁰. Rispetto a questi ultimi fattori, la dottrina⁸¹ ha ribaltato i termini della questione sottolineando che il concetto di rappresentanza politica ha iniziato a vacillare non tanto con la crisi dei partiti, quanto con la *crisi del rappresentato*, che avrebbe preceduto temporalmente la prima. La perdita delle identità collettive e la volatilità dei ruoli sociali avrebbero, difatti, reso problematica l'identificazione dello stesso soggetto da rappresentare. Nelle società occidentali si è, infatti, assistito a importanti processi di differenziazione strutturale fino a pervenire a quella che Bauman ha definito - forse in maniera esagerata - società 'liquida'⁸² per coglierne la destrutturazione e evidenziare le enormi difficoltà di ricomposizione della stessa. La fluidità, la frammentazione, la diffusione e, spesso, anche la confusione degli interessi dei cittadini sono divenuti problemi di notevole rilievo, così che, «rappresentare politicamente la nuova complessità con un minimo di continuità è diventato, non soltanto per i partiti autoreferenziali, spesso appesantiti dai loro apparati, ma anche per i vari gruppi, a loro volta esposti al

⁷⁸ Di Palma G., *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978.

⁷⁹ In proposito, è sufficiente evidenziare quanto i fenomeni di migrazione dai paesi in via di sviluppo verso il Continente europeo, da un lato, e il venir meno delle frontiere all'interno del territorio dell'Unione europea, dall'altro, hanno accentuato il multiculturalismo e il multiethnicissimo della struttura sociale.

⁸⁰ In tal senso Barbera A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4/1989, 548.

⁸¹ Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, e Volpi M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, entrambi in *Percorse e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno 16-17 marzo 2000, Milano, 2001, 109 ss.

⁸² Bauman Z., *Vita liquida*, Roma, 2006.

particolarismo e alla differenziazione, un compito di enorme ma inevitabile difficoltà»⁸³.

Per la verità, in Italia, la crisi dei partiti era stata denunciata già dai primi anni '50. È in questo periodo, infatti, che si è iniziato ad evidenziare come i partiti fossero incapaci di esaurire tutta la funzione rappresentativa a causa della mancanza di solide tradizioni, per il distacco in cui si trovavano rispetto alla massa del corpo elettorale e, infine, per la loro tendenza al dogmatismo e all'astrattismo⁸⁴. Altri, avevano invece posto l'accento sul fatto che i partiti si erano trasformati in meri canali di espressione dei gruppi di interesse, tesi alla conquista del potere politico e inseriti in un sistema di governo "spartitorio"⁸⁵.

In Italia, inoltre, le vicende di tangentopoli hanno notevolmente aggravato la crisi dei partiti, alla quale si è tentato di dare una parziale risposta con i *referendum* elettorali del '91 e del '93. Ciò nonostante, come evidenziato da autorevole dottrina⁸⁶, proprio i *referendum* hanno ulteriormente acuito i segni della crisi determinando una frammentazione dei partiti politici che li ha resi totalmente inadatti a svolgere la funzione di sintesi di interessi tradizionalmente assegnata loro.

La crisi dei rappresentati e dei partiti non sono le uniche ragioni che hanno determinato il "crollo" del concetto di rappresentanza politica e la contestuale richiesta delle comunità locali di trovare un canale di rappresentanza. Si deve, infatti, evidenziare che la globalizzazione, da un lato, e l'integrazione comunitaria, dall'altro, hanno determinato un ripensamento del ruolo dello Stato e, secondo alcuni, la fine dello Stato-nazione a causa della privazione di una larga

⁸³ Pasquino G., *I problemi della rappresentanza politica*, in www.treccani.it/enciclopedia

⁸⁴ Mortati. C., *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, 482.

⁸⁵ Amato. G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

⁸⁶ Barbera A., *La rappresentanza ...*, *op. cit.*, 871 ss.

parte della sua sovranità, soprattutto in riferimento alla gestione della politica economica e monetaria⁸⁷. Proprio l'ampliamento dello spazio economico ha rappresentato linfa vitale per il ritorno alle "piccole patrie", in cui sono radicate le forze e gli ambiti in cui i cittadini si riconoscono, e il "ritorno dell'identità", nel quale Häberle ravvisa un modo per liberare il diritto dal suo eccessivo asservimento all'economia e dalla sua mera funzione tecnica⁸⁸. Parimenti, la Comunità Europea (ora Unione Europea), già a partire dalla metà degli anni '80, rivalutando principi quali quello del partenariato e della sussidiarietà ha dato nuova linfa vitale alle "comunità territoriali". Nell'Atto Unico Europeo, ad esempio, quando si è prevista la riforma dei fondi strutturali, si definiva il rapporto con le regioni in termini di *partnership*; nell'88, si creava il Consiglio consultivo degli enti locali e regionali per esprimere pareri alla commissione in materia di politica comunitaria regionale; ancora, nel Trattato di Maastricht, oltre a ribadire il principio di sussidiarietà, si istituiva il Comitato delle regioni⁸⁹.

La crisi dei partiti, da un lato, la globalizzazione e il processo di integrazione europea, dall'altro, rappresentano i principali fattori che, ad oggi, hanno riportato al centro del dibattito dottrinale ed

⁸⁷ In tal senso v. Omhae K. *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, secondo il quale «oggi nel mondo industrializzato così come in quello in via di sviluppo, l'unità di *business* naturale per attingere all'economia globale e produrre ricchezza è la regione (...). Lo Stato-nazione non rappresenta più un'unità significativa e distinta sulla mappa aggiornata dell'attività economica». Di tramonto dello Stato-nazione parlano anche: Labriola S., *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003; Cassese S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

⁸⁸ Häberle P., *Constitutional aspects of cultural identity*, in *Derechos y libertades*, n. 14/2006, 89 ss. Nella visione dell'autore l'identità culturale costituisce il più importante fattore di legittimazione del federalismo tedesco nonché una spinta propulsiva per il miglioramento istituzionale.

⁸⁹ In proposito v. Pirzio Ammassari G., *Internalizzazione e regionalismo: il ruolo delle autonomie locali nell'unione europea*, in *Globalizzazione, Politica e identità*, Montanari A.-Ungaro D. (a cura), Catanzaro, 2004, 83 ss.

istituzionale⁹⁰ il tema della rappresentanza territoriale ed una sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare in Italia. Nel capitolo successivo, ci si soffermerà dunque sui diversi modi di atteggiarsi delle assemblee parlamentari per verificare, ammesso che sia possibile, quale tipologia sia maggiormente idonea a dare spazio agli interessi territoriali e quanto i sistemi elettorali possono incidere su tali modelli.

⁹⁰ L'ultima bozza di riforma del Senato è stata licenziata dalla Commissione affari costituzionali il 30 maggio 2012 ed approvata il 25 luglio 2012 dal Senato in prima deliberazione.

CAPITOLO II

RAPPRESENTANZA, STRUTTURA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E SISTEMI ELETTORALI

SOMMARIO: 2.1. Il parlamento, rectius i parlamenti. - 2.2. Il monocameralismo come modello conforme alla concezione rousseauiana di sovranità. - 2.3. Il bicameralismo: ragioni strutturali e ragioni politiche. - 2.4. Segue. Il bicameralismo perfetto ed imperfetto. - 2.5. L'incidenza dei sistemi elettorali nelle forme di governo parlamentari: il caso italiano.

2.1. Il parlamento, rectius i parlamenti

Il parlamento sin dalle sue origini è stato il mezzo attraverso cui il potere e i suoi destinatari hanno comunicato ed interagito tra loro. Infatti, mentre nell'età dell'assolutismo era volto a creare tale interazione tra corona e sudditi, nell'età moderna è servito per porre in collegamento Stato e società civile⁹¹. Tuttavia, è proprio con il passaggio all'età moderna che il parlamento è diventato il luogo in cui ha iniziato a trovare spazio e ad essere ricomposto il pluralismo sociale assumendo il ruolo - per usare una celebre espressione Hegeliana - di «porticato tra lo Stato e la società civile». Questa definizione, infatti, riassume ancora oggi in maniera molto efficace la duplice funzione che il parlamento è chiamato a svolgere perché, implicitamente, afferma come esso sia contemporaneamente organo della società, ovvero uno strumento attraverso il quale le opinioni, gli

⁹¹ Ferrara G., *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il parlamento*, Violante L. (a cura), Torino, 2001, 1166 in cui l'autore afferma che «dalla sua emersione nella dimensione statale, l'istituzione parlamentare vista nel suo complesso comincia a definirsi come strumento, luogo, occasione, modo di esprimersi della dialettica politica e giuridica, come entità nella quale si immedesimano una o più ceti, classi, soggetti economico-sociali, che in tal modo istituzionalizzano giuridicamente il proprio ruolo politico».

interessi ed i sentimenti popolari sono espressi, e un organo dello Stato che, inserito nella struttura e nei procedimenti dell'ordinamento, controlla, limita e condivide il potere di governo⁹².

Detto altrimenti, il parlamento, quale luogo di realizzazione del principio democratico di sovranità popolare, è chiamato a far da intermediario tra governanti e governati. Si deve però precisare che le funzioni che esso è chiamato a svolgere e il rapporto che instaura con gli altri organi costituzionali, sono fortemente condizionati dalla forma di governo in cui esso si trova ad operare⁹³, oltre che dalle procedure elettorali atte a selezionare i soggetti chiamati a farne parte. Come evidenziato dalla dottrina⁹⁴, infatti, ci sono forme di governo che valorizzano al massimo il principio di sovranità popolare, favorendo l'instaurarsi di un rapporto diretto del popolo sovrano sia con il parlamento sia con il governo. In altre ipotesi, invece, il principio di sovranità popolare si traduce esclusivamente nell'elezione da parte del corpo elettorale delle assemblee legislative.

Rientrano certamente nella prima categoria le forme di governo presidenziali in cui, come noto, v'è una netta separazione istituzionale tra presidente e parlamento perché entrambi forniti di una propria autonoma legittimazione democratica. Al contrario, dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni, tali organi si influenzano reciprocamente, dato che il potere di veto del presidente pesa sul potere legislativo, mentre l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea pesa sul potere di indirizzo politico che spetta al presidente. Tale forma di governo, si caratterizza, inoltre, perché il presidente svolge

⁹² Hegel viene richiamato da Manzella A., *Il parlamento*, Bologna 2003, 19. L'Autore evidenzia il ruolo *federatore* del parlamento come luogo di ricomposizione delle diversità nell'unità processuale e nei valori culturali dell'ordinamento. Sempre di Manzella v. anche *Il parlamento federatore*, in *Quad. Cost.*, 2002, 35-50.

⁹³ Cfr. Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, 5, in cui l'autore afferma che «la forma di governo si inserisce nel contesto di un determinato processo della rappresentanza democratica e non può essere considerata in modo avulso dalle caratteristiche di questo processo».

⁹⁴ Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008, 4 ss.

contemporaneamente le funzioni di capo dello Stato e capo del governo, cumulando su di se le due cariche che nei sistemi parlamentari spettano a due soggetti distinti.

Nella seconda tipologia, invece, rientrano le forme di governo parlamentari in cui il corpo elettorale si limita ad eleggere il parlamento, al quale - come noto - il governo è legato da un rapporto fiduciario. In questa ipotesi, dunque, v'è una separazione meno netta tra esecutivo e legislativo ed il parlamento assume una posizione centrale perché diventa l'organo di mediazione tra corpo elettorale e governo. In questo caso, peraltro, l'assetto partitico e la legge elettorale possono incidere notevolmente sul modo di essere della forma di governo. Come noto, infatti, la presenza di un elevato numero di partiti può dar vita ad un sistema caratterizzato da scarsa democraticità perché la titolarità dell'esecutivo può dipendere prevalentemente da combinazioni politico-parlamentari che esulano da una scelta diretta del corpo elettorale⁹⁵. Al contrario, se il principio democratico viene messo in risalto al pari di quanto avviene nelle forme di governo presidenziali attraverso una sostanziale legittimazione diretta dell'esecutivo, la forma di governo parlamentare non conduce a democrazie "mediatizzate"⁹⁶. Tale esito è destinato a realizzarsi qualora siano presenti alcuni fattori quali, ad esempio,

⁹⁵ Tale condizione ha caratterizzato la forma di governo italiana almeno sino alla riforma elettorale in senso maggioritario del '93. Sull'investitura diretta e indiretta dell'esecutivo v. Duverger M., *La republique des citoyens*, Parigi, 1982, in cui l'autore classifica le forme di governo a seconda del fatto che l'esecutivo tragga l'investitura direttamente dal popolo (c.d. democrazia immediata o di investitura) ovvero costituisca l'accordo di risultati post-elettorali tra partiti (c.d. democrazia mediatizzata o di indirizzo).

⁹⁶ Barbera A., *Appunti per la riforma del sistema elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, in cui l'autore afferma che le riforme elettorali in senso maggioritario avviate in Italia a partire dal 1993 hanno fatto sì che «per la prima volta in Italia si sono avuti cambiamenti di governo per effetto diretto del voto degli elettori» che si pronunciano anche «sui candidati alla Presidenza del Consiglio, non "eletti" ma "legittimati" dal voto popolare».

l'adozione di formule elettorali di tipo maggioritario⁹⁷ e l'esistenza di un numero di partiti che non sia tale da determinare un sistema a «multipartitismo esasperato o estremo»⁹⁸.

Va da se che in una forma di governo parlamentare, a seconda del fatto che l'esecutivo sia investito direttamente o indirettamente dal corpo elettorale, può variare notevolmente il ruolo che il parlamento assume rispetto al governo ed al presidente della repubblica. Infatti, nel parlamentarismo "assembleare" la centralità del parlamento non è collegata alla volontà del corpo elettorale, ma ai gruppi e alle fazioni parlamentari che, solo dopo le elezioni, si coalizzano e creano una maggioranza in parlamento. In questo caso, peraltro, l'attività di nomina del governo da parte del presidente della repubblica risulta essere più complessa ed è solitamente preceduta da lunghe e articolate consultazioni volte ad individuare quale governo possa ottenere il sostegno della maggioranza parlamentare. Invece, se la centralità del parlamento è collegata alla volontà del corpo elettorale, la nomina dell'esecutivo da parte del capo dello Stato, dovendo rispondere anche all'esigenza di "ascoltare" l'opinione espressa dalla maggioranza dei cittadini, è più immediata. Il presidente, infatti, in questo caso si limita a svolgere la funzione di garante del corretto svolgimento del rapporto tra governanti e governati.

Le considerazioni sinora svolte, inducono ad affermare che non si possa parlare tanto di sistema parlamentare quanto di sistemi parlamentari. La loro eterogeneità, infatti, deriva dalla grande

⁹⁷ Parte della dottrina ritiene che il principio maggioritario inteso come regola per leggere diminuisca il tasso di democrazia perché lederebbe il principio una testa un voto, in tal senso v. Rescigno G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2/1994, 187-233. *Contra, ex multis*, Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 305 ss.; Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 434 ss., i quali hanno dimostrato che l'eguaglianza del voto va interpretata in senso formale ovvero nel momento in cui si determinano gli *input* elettorali e non nel momento in cui si producono gli *output*.

⁹⁸ Il modello cui ci si riferisce è quello westminister inglese. Sul rapporto tra forma di governo e sistema partitico v. Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc.dir.*, Milano, 1981, 636 ss.

elasticità che caratterizza le regole in essi presenti, suscettibili di diversa applicazione al variare della situazione politica ed elettorale. Tale discorso, peraltro, si adatta perfettamente alla situazione italiana in cui la disciplina della forma di governo rappresenta, insieme all'assetto bicamerale ed al regionalismo, una delle "pagine aperte" lasciate dal costituente⁹⁹.

Spostando l'attenzione sulla struttura che il parlamento può assumere, ci si rende immediatamente conto che, anche alla luce di tale criterio di classificazione, le istituzioni parlamentari si differenziano notevolmente l'una dall'altra¹⁰⁰.

I parlamenti, infatti, possono essere bicamerali o monocamerali. Quelli bicamerali si caratterizzano per la presenza di due camere di cui la prima, di solito quella bassa, è destinata ad esprimere gli interessi generali del popolo. Proprio perché destinata a soddisfare tale esigenza viene eletta a suffragio universale diretto, è titolare della funzione legislativa e, se iscritta in una forma di governo parlamentare, è dotata di poteri di indirizzo politico, primo fra tutti, quello di accordare o meno la fiducia al governo.

La seconda Camera, invece, è solitamente destinata a integrare la rappresentanza politica con altri tipi di rappresentanza. Ad esempio, essa può rispondere all'esigenza di riprodurre la struttura sociale dello Stato come avviene ancora oggi nella Camera dei Lords inglese i cui membri non sono eletti - come di regola dovrebbe avvenire in un organo rappresentativo - ma siedono in parlamento a titolo personale. In questo caso, peraltro, la mancanza di legittimazione democratica in

⁹⁹ Usa tale espressione Barbera A., *Le tre pagine lasciate aperte dal costituente*, in *Quad. reg.*, 2007, 57 ss. Cfr. anche Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enc.Dir.*, Annali III, Milano, 2010, 593 ss.; Elia L., *Governo (forme di)*, *op. cit.*, 640.

¹⁰⁰ In proposito v., Barbera A., *I Parlamenti*, *op. cit.*, in cui l'autore, pur individuando gli elementi di continuità dei parlamenti nella medesima e nelle diverse epoche storiche, oltre che nei diversi regimi giuridici, evidenzia la difficoltà di dare una definizione onnicomprensiva di parlamento in ragione della varia configurazione dei parlamenti rispetto alla loro funzione e alla loro composizione.

capo alla Camera alta, fa sì che essa sia dotata di limitati poteri sospensivi rispetto all'esercizio della funzione legislativa e sia totalmente estranea al rapporto fiduciario che lega parlamento e governo.

In altri casi, invece, la Camera alta è destinata a rappresentare interessi territoriali¹⁰¹ o settoriali¹⁰², al mutare dei quali variano le modalità di elezione dei membri chiamati a farne parte e i poteri ad essa attribuiti. Così, se chiamata ad esprimere interessi settoriali si può ad esempio prevedere che i suoi membri vengano eletti da determinate categorie (professori universitari, piuttosto che organizzazioni di imprenditori o lavoratori) tra i membri delle medesime categorie. Se, invece, è chiamata ad esprimere interessi delle comunità territoriali di cui è composto uno Stato, può essere eletta direttamente dai cittadini che risiedono nelle diverse entità territoriali o indirettamente dai loro organi esecutivi o legislativi; o, in alternativa, può essere composta dagli stessi membri degli organi esecutivi delle entità territoriali. Le camere territoriali, inoltre, a seconda del fatto che si voglia valorizzare al massimo il principio democratico o si vogliano sovra rappresentare le unità più piccole della federazione o dello Stato, possono essere composte proporzionalmente al numero dei cittadini di ciascuna entità territoriale ovvero mediante l'attribuzione a ciascuna di esse di un eguale numero di rappresentanti. Anche le camere di rappresentanza territoriale, peraltro, se si è in presenza di una forma di governo parlamentare, di regola, sono estranee al circuito fiduciario, ma sono destinate ad assumere un importante ruolo rispetto a tutti quei disegni di legge che possono incidere direttamente o indirettamente sugli interessi delle entità territoriali.

¹⁰¹ Il *Bundesrat* tedesco (anche se alcuni mettono in discussione la natura camerale di tale organo) o il Senato americano.

¹⁰² Ad esempio il Senato irlandese.

I parlamenti monocamerali, invece, hanno caratterizzato la generalità dei paesi continentali sino all'esperienza rivoluzionaria Francese¹⁰³ e si contraddistinguono perché le funzioni che nei sistemi bicamerali sono svolte da due camere sono poste in essere da un'unica assemblea.

Le origini storiche del monocameralismo e del bicameralismo in parte rivelano le motivazioni che possono indurre a preferire l'una o l'altra alternativa. Tuttavia, esse non esauriscono la gamma di argomentazioni che tipicamente sono state poste a sostegno dell'una o dell'altra opzione. Pertanto, nei paragrafi successivi si evidenzieranno le ragioni giustificative di tale scelta, sebbene entrambi i modi di comporsi del parlamento, monocamerale o bicamerale che sia, mirano a collegare il potere ed i suoi destinatari.

2.2. Il monocameralismo come modello conforme alla concezione rousseauiana di sovranità

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, quando il parlamento ha struttura monocamerale, in una sola Camera si concentrano tutte le funzioni che tipicamente spettano al parlamento, prima fra tutte, quella legislativa.

Il parlamento, così articolato, rinviene la sua matrice teorica nella concezione unitaria di sovranità che si è affermata con la Rivoluzione francese del 1789. Agli albori delle rivoluzioni democratiche, infatti, l'organo legislativo si atteggiava come una sola Camera perché, in tale contesto la volontà generale che scaturiva dal corpo sociale e dalla quale emanava ogni autorità governante la nazione, doveva essere

¹⁰³ La nascita dell'Assemblea nazionale del 1791 può essere imputata al fatto che i costituenti francesi avevano rifiutato di introdurre un bicameralismo all'inglese in cui, come si è già detto, una delle due camere era composta dai Pari di nomina ereditaria. In Francia, infatti, una struttura siffatta doveva necessariamente essere rifiutata nella misura in cui la costituente intendeva cancellare *in toto* i privilegi politici della vecchia aristocrazia. Cfr. Fioravanti M., *Appunti...*, *op.cit.*, 47 ss.

necessariamente unica. Tuttavia, sebbene nella Francia rivoluzionaria venne scelto il modello unicamerale, durante i lavori del comitato costituito per predisporre la Costituzione francese del 1791 si affrontò il problema relativo alla scelta fra assetto monocamerale e quello bicamerale. Come noto, prevalse la posizione della scuola democratica, la quale per sostenere l'indivisibilità dell'assemblea legislativa aveva ripreso le parole di Sieyès affermando che, giacché la legge rappresenta la volontà del popolo, quest'ultimo non poteva avere allo stesso tempo due opinioni differenti sopra ad uno stesso oggetto. In altre parole, l'istituzione di una sola Camera serviva ad evidenziare il carattere unitario della volontà che produce la legge, oltre a rappresentare esattamente l'unicità della sovranità nazionale¹⁰⁴.

Un altro argomento che generalmente veniva presentato a favore dell'assetto monocamerale era dato dalla considerazione secondo cui la presenza di due camere sarebbe stata del tutto superflua se i due rami del parlamento fossero stati d'accordo sulla decisione da adottare; mentre, un eventuale contrasto avrebbe palesato che una delle due camere, oltre a non rappresentare la volontà del popolo, avrebbe impedito a quest'ultima di prevalere e privato l'altra Camera della sovranità. Si affermava, dunque, l'inutilità della seconda Camera se questa avesse votato come la prima, ovvero il determinarsi di un grave conflitto se le due camere avessero votato in maniera diversa. Aderendo a tale impostazione Jeremy Bentham, nel dichiarare la sua opposizione al bicameralismo, aveva infatti affermato che una seconda Camera era «superflua, inutile, peggio che inutile»¹⁰⁵. Allo stesso modo, Kelsen, ribadendo che la sovranità secondo la tradizione rivoluzionaria francese era unica ed indivisibile e che, come tale, esigeva la presenza di una sola Camera, propendeva per la soluzione

¹⁰⁴ Cfr. Lauricella G., *Il monocameralismo. Premesse per un'indagine di diritto comparato*, Roma, 1990, 20.

¹⁰⁵ La citazione è riportata da Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, 2003, 60.

unicameralista evidenziandone la maggior corrispondenza all'idea di democrazia¹⁰⁶. Il Senato, infatti, aveva perso secondo Kelsen i presupposti che, sino ad un certo momento storico, ne avevano giustificato la presenza: il venir meno della monarchia e dell'aristocrazia, infatti, lo avevano reso estraneo al nuovo contesto culturale che il mutare del tempo aveva determinato¹⁰⁷.

I sostenitori dell'unicameralismo ritenevano inoltre che l'adozione di un parlamento bicamerale avrebbe potuto condurre all'immobilismo. L'impossibilità di adottare qualsivoglia disposizione si sarebbe infatti verificata ogni qualvolta le due camere non si fossero trovate d'accordo sulla decisione da adottare. Significativa, in proposito, era la posizione di Benjamin Franklin il quale, per evidenziare come la duplicazione delle camere avrebbe potuto condurre alla paralisi del parlamento, aveva assimilato un corpo legislativo diviso in due rami ad una caretta tirata da due cavalli diretti in senso opposto¹⁰⁸.

Ad onor del vero, come acutamente evidenziato da Luigi Palma¹⁰⁹, gli unicameralisti - per primo Sieyès - avevano indebitamente confuso la legge e l'atto del volere nazionale che certamente deve essere unico, con la sua elaborazione. In tal senso egli evidenziava, infatti, che affinché la legge rispondesse alla sua natura, al suo scopo e alle sue condizioni, bisognava che alla sua formazione concorressero nel miglior modo le varie forze ed opinioni presenti nello Stato. Solo attraverso il loro contributo, infatti, era possibile - secondo Palma -

¹⁰⁶ Kelsen, *Teoria ...*, op. cit., 85.

¹⁰⁷ Cfr. Ruini M., *Il parlamento e la sua riforma*, Milano, 1952, 38 in cui si afferma che Kelsen vide nel Senato un anacronismo dato che erano venti meno i principali presupposti che lo giustificavano ovvero la monarchia e l'aristocrazia.

¹⁰⁸ Il dibattito tra l'unicameralista Franklin e il bicameralista Washington è ripreso da Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 3/1981, 48. La metafora di Franklin viene ripresa anche da Negri G., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Milano 1959, 350; e da Fusaro C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, 2008, 2, in http://www.carlofusaro.it/io_la_penso_cosi/ricerca_bicameralismo_funzioni.pdf

¹⁰⁹ Palma L., *Senato*, in *Digesto Italiano*, XXI, Utet, Torino, 1898, 374.

formulare nella legge il sapere ed il volere, ossia la ragione dello Stato. Era dunque necessaria l'istituzione di un parlamento bicamerale essendo a tal fine del tutto insufficiente una sola assemblea. In effetti, la duplice discussione da parte di due assemblee legislative distinte sul medesimo provvedimento può porre in luce difficoltà sfuggite alla prima Camera, offrire utili soluzioni a tali problematiche e porre rimedio ad iniziative affrettate, meglio di quanto potrebbe farlo un'assemblea legislativa monocamerale.

Se l'accusa più risalente che i monocameralisti avevano mosso al bicameralismo era quella di configgere con il dogma della sovranità unica, più di recente si è posto l'accento sulla cronica lentezza che il doppio passaggio legislativo determinerebbe sulla produzione legislativa. Ad onor del vero, però, non è detto che due camere impieghino il doppio del tempo per adottare un atto legislativo rispetto al tempo che impiegherebbe una sola Camera. In effetti, per scongiurare tale esito in presenza di sistema bicamerale sarebbe sufficiente che l'esame dei progetti di legge venisse coordinato così da distribuire equamente prime e seconde letture tra i due rami del parlamento¹¹⁰.

Benché le tesi volte a confutare la base teorica del sistema unicamerale siano fondate, oltre che condivisibili, ciò non ha escluso che i parlamenti monocamerali siano oggi molto numerosi nel panorama mondiale. A titolo meramente esemplificativo, basti pensare che dei ventisette paesi che oggi compongono l'Unione europea, tredici hanno un parlamento monocamerale¹¹¹. Inoltre, negli ultimi

¹¹⁰ Tale posizione fu espressa per primo da Bezzi F., *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Firenze, 1967, il quale utilizzò un'argomentazione di tipo aritmetico per sconfiggere l'assunto in base al quale un parlamento bicamerale paritario impiega più tempo ad adottare un atto legislativo rispetto ad un parlamento monocamerale. Tale autore è richiamato da Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 1169.

¹¹¹ In particolare: Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Ungheria.

sessant'anni, si è assistito in alcuni casi al passaggio dal bicameralismo al monocameralismo. Ciò che è ad esempio avvenuto in Nuova Zelanda nel 1950; in Danimarca nel 1953; in Svezia, Grecia e Portogallo a metà degli anni '70; in Serbia, Perù e Venezuela negli anni '90 e in Croazia nel 2002.

Tali dati non devono però trarre in inganno. Da essi non si può ricavare che la soluzione monocamerale sia migliore rispetto a quella bicamerale. La scelta, infatti, non può essere arbitraria né può prescindere dall'ambiente in cui le forze politiche si trovano ad operare e dai fini che, dunque, si intendono perseguire. Ad un osservatore attento, infatti, non sfuggirà che oggi l'opzione monocamerale riguarda per lo più Stati unitari di ridotte dimensioni o talmente omogenei al loro interno che la composizione degli interessi presenti nel territorio dello Stato si realizza con maggiore facilità rispetto a paesi medio/grandi o anche piccoli, ma caratterizzati da particolare complessità sociale¹¹². In queste circostanze, infatti, il monocameralismo viene preferito al bicameralismo perché il carattere dell'omogeneità fa sì che vi sia un accordo generale e profondo sulle questioni fondamentali¹¹³.

Come evidenziato dalla dottrina, infatti, la scelta tra bicameralismo e monocameralismo è fortemente condizionata dai fini che in concreto vengono assegnati all'organizzazione costituzionale e all'istituzione parlamentare. Sotto questo punto di vista in un ordinamento omogeneo e democratico il fine perseguito, non sarà tanto quello di garantire le minoranze e di integrare la rappresentanza, quanto quello di garantire la stabilità dei governi. Finalità, questa, più facilmente raggiungibile in presenza di un parlamento monocamerale in cui il

¹¹² Liphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, 219 ss., l'autore evidenzia che tra le 36 democrazie prese in esame, i 13 parlamenti unicamerale rappresentano per lo più piccole democrazie.

¹¹³ Cfr., Lauricella G., *Monocameralismo*, *op. cit.*, 79 ss. l'autore afferma, infatti, che il sistema monocamerale «viene prevalentemente adottato negli Stati unitari».

Gabinetto è meno esposto ad occasioni che possono determinare crisi di governo rispetto all'ipotesi in cui le camere siano invece due¹¹⁴.

2.3. *Il bicameralismo: ragioni strutturali e ragioni politiche*

Quando il parlamento è diviso al suo interno in due distinte assemblee viene comunemente definito bicamerale¹¹⁵. Come si è già detto, l'esigenza più antica che si voleva soddisfare scegliendo un modello bicamerale era quella di rappresentare la struttura sociale dello Stato tenendo separate classi tra loro inconfondibili che aspiravano tutte ad essere rappresentate in parlamento. Le seconde camere - almeno fino a quando l'aristocrazia ha avuto una qualche forza politica - hanno avuto carattere preminentemente aristocratico; ad esse si accedeva per via ereditaria¹¹⁶ e simboleggiavano il luogo in cui venivano rappresentati interessi idonei ad esprimere la continuità e le tradizioni dello Stato. Le camere basse, invece, erano direttamente elette dal popolo e rappresentavano il luogo in cui trovavano asilo i mutevoli interessi delle classi emergenti. In questo primo periodo, il bicameralismo era quindi diretto a comporre l'antinomia tra

¹¹⁴ Cfr. Guarino G., *Del sistema...*, *op. cit.*, in cui l'autore evidenzia che «se l'ordinamento (...) non è omogeneo, la prima preoccupazione di ordine costituzionale è di predisporre solide trincee per impedire alle parti di attuare i propositi incostituzionali e salvaguardare insieme il sistema vigente e le minoranze (...). Se l'ordinamento è omogeneo (...) il bicameralismo viene ripudiato o riceve un'attuazione incompleta o per fini secondari; se l'ordinamento, al contrario, non è omogeneo e si deve organizzare la difesa della costituzione, il bicameralismo diventa una pietra fondamentale del sistema».

¹¹⁵ Sul bicameralismo v.: Guarino G., *Del sistema ...*, *op.cit.*; Negri G., *Bicameralismo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959; Spagna Musso E., *Bicameralismo e Riforma del parlamento*, in *AA.VV., Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980; Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 1161 ss; Cheli E., *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2/1987, 318 ss; Paladin L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, 5/88; D'Aloia A. - Manfellotti R., *Bicameralismo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Cassese S. (a cura), Milano, 2006, 725 ss.

¹¹⁶ In proposito v. Constant B., *Di un'assemblea ereditaria*, Roma, 1965.

democrazia e aristocrazia¹¹⁷, come peraltro hanno affermato incessantemente autori come Costant e Romano¹¹⁸. È evidente che questa ragione giustificativa del bicameralismo è da qualche tempo scomparsa con l'unica eccezione della Gran Bretagna, dove la Camera dei Lord costituisce ancora oggi un singolare esempio di assemblea parlamentare di estrazione aristocratica che, ad onor del vero, proprio a causa della carenza di legittimazione democratica che la caratterizza, nel corso degli anni è stata interessata da una serie di riforme che sono andate ad incidere non soltanto sulla sua composizione ma anche sulle funzioni da essa esercitate. Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, si è proceduto ad una drastica riduzione del numero di membri ereditari, mentre, per quanto riguarda le funzioni, si è decisamente ridotto il suo ruolo nell'ambito del procedimento legislativo¹¹⁹. Del

¹¹⁷ Cfr. Castelli L., *Il Senato delle autonomie. Regioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, 18, in cui l'autore parla di *cleavage* tra democrazia ed aristocrazia.

¹¹⁸ Il pensiero di tali autori è riportato da Castelli L., *Il Senato...*, *op. cit.*, 19. Precisamente, secondo Costant la Camera bassa esprimeva «la mutevole opinione pubblica», mentre quella alta rappresentava «la durata e la continuità». Per Santi Romano la prima aveva «il compito di avvertire e curare gli interessi sempre nuovi che si manifestano in quella sfera più viva e più mobile dello Stato, che è costituita dalla popolazione di esso»; la seconda, invece, «è più adatta ad avvertire e a curare gli altri interessi che si incentrano in altri elementi dello Stato, in quelli più fermi, che ne esprimono la continuità e le tradizioni».

¹¹⁹ La Camera dei Lord era originariamente una Camera formata da aristocratici che vi sedevano per diritto ereditario. Successivamente, sono state approvate numerose riforme, come il *Life Peerages Act 1958* e l'*House of Lords Act 1999*, in forza delle quali il numero dei membri ereditari è stato ridotto notevolmente. Ad oggi, degli 826 membri totali della *House of Lords*, solamente 92 sono ereditari, mentre 709 sono membri a vita (il cui titolo non passerà ai figli) e 38 sono in *leave of absence*.

Per quanto riguarda i poteri, anche se un progetto di legge può essere presentato sia dalla Camera dei comuni sia da quella dei Lord, quest'ultima ha un potere ridotto riguardo alle proposte già approvate dalla Camera bassa. In questa ipotesi, infatti, può proporre emendamenti ed esercitare un veto sospensivo, ossia ritardare l'approvazione della legge per due sessioni parlamentari (dodici mesi). Peraltro, i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 hanno anche limitato ad un mese il potere di veto sulle leggi riguardanti la tassazione e la finanza pubblica. Per una convenzione costituzionale (*Salisbury convention*), inoltre, i Lords non si possono opporre alla legislazione promessa dal governo nel suo programma elettorale. Infine, il veto dei Lords può anche essere aggirato con una risoluzione della Camera dei Comuni.

Sulla Riforma della Camera dei Lords v. Carnevale G., *Il bicameralismo britannico del duemila*, in *Quad.Cost.* 2000; Trucco L., *Le riforme costituzionali del Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords*, in *Rassegna parlamentare*, 5/2004, 959 ss; Scaffardi L., *Il ruolo progressivo delle seconde camere negli stati unitari*:

resto, lo stesso Bagehot, che aveva esaltato la Camera dei Lord attribuendole il merito di mantenere la fiducia nelle classi dominanti, ne aveva paventato «l'atrofia e il declino» nel momento in cui tali classi avessero perso il loro peso politico e aveva evidenziato che i Lords erano diventati «dopo l'Atto di riforma¹²⁰ una Camera di revisione avente autorità sospensiva»¹²¹.

Il consolidamento del costituzionalismo democratico ha quindi specificamente intaccato la giustificazione del bicameralismo cettuale inglese. Se ne deduce che, se la rappresentanza di ceti e classi distinte fosse stata l'unica ragione per scegliere una struttura bicamerale, essa sarebbe sicuramente scomparsa.

Il bicameralismo, però, rappresenta una tecnica di organizzazione del potere volto a realizzare obiettivi politici tra i più disparati, una «tecnica organizzativa a fini polivalenti»¹²² strumentale al raggiungimento di una pluralità di scopi.

Tra di essi spicca sicuramente la funzione di garanzia che la seconda Camera è chiamata a svolgere. Infatti, la concentrazione del potere legislativo in una sola Camera potrebbe accentuare il rischio di una tirannia del parlamento, valorizzando la tendenza all'onnipotenza già insita nel potere legislativo¹²³. Un'unica rappresentanza popolare eletta a suffragio universale diretto può tendere, difatti, a rendere i poteri esecutivo e giudiziario a lei subordinati così da privare il potere legislativo di qualsiasi freno. Il parlamento monocamerale, dunque, potrebbe in pratica determinare il formarsi di «un potere assoluto più formidabile dell'assolutismo dei principi»¹²⁴ perché, a differenza di

l'esperienza britannica, in *La costituzione britannica*, (a cura) Torre A., Volpe R., Torino, 2005, 1393.

¹²⁰ Ci si riferiva alla riforma elettorale del 1884-85.

¹²¹ Bagheot W., *Il parlamento inglese*, Bologna, 1995, 154.

¹²² L'espressione è di Spagna Musso E., *Bicameralismo e riforma del parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, 29.

¹²³ Hanno espresso tale preoccupazione Bagheot W., *La Costituzione...*, *op. cit.*, 125; Romano S., *Principi...*, *op. cit.*, 307 ss.

¹²⁴ In tal senso Palma L., *Senato*, *op.cit.*, 376.

quest'ultimo, fonda la propria legittimazione su una base più larga ovvero sul popolo che lo elegge. Come del resto aveva affermato Stuart Mill, il fatto che un individuo o un assemblea nell'esercizio di un potere non abbiano che da consultare se stessi non può che produrre effetti negativi. Pertanto, «in ogni Costituzione dovrebbe esservi un centro di resistenza contro il potere predominante, e per conseguenza in un Costituzione democratica un centro di resistenza contro la democrazia»¹²⁵ stessa. Affrontando il problema della composizione del parlamento da tale angolo prospettico, dunque, la seconda Camera assolve la funzione di evitare che un legislativo monocamerale conduca ad una democrazia totalitaria¹²⁶. Peraltro, il fatto che un parlamento monocamerale possa rappresentare un *habitat* naturale per i regimi totalitari, trova conferma nell'analisi del dato fattuale, dal quale si evince che nella maggior parte di quelli oggi presenti nel mondo si adotta un modello monocamerale¹²⁷. Da questo punto di vista, quindi, la seconda Camera può essere annoverata tra gli strumenti di *checks and balances* volti a garantire l'ordinamento al pari del procedimento di revisione costituzionale o della presenza del giudice costituzionale.

Altra finalità perseguita con la creazione di un parlamento bicamerale è quella di creare una Camera di riflessione o di raffreddamento¹²⁸. Tale dato si evinceva già nel *Federalist*, in cui, tra le ragioni poste a sostegno dell'opportunità di creare un Senato, si

¹²⁵ Stuart Mill J., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, M. Prospero (a cura), Roma, 1997.

¹²⁶ Paladin L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, 5/88, 1.

¹²⁷ Secondo uno studio condotto da *IlSole24ore* nel 2009 su 42 stati classificati come dittature o regimi autoritari, 26 hanno un parlamento monocamerale (Angola, Arabia Saudita, Azerbaijan, Brunei, Camerun, Ciad, Cina, Corea del Nord, Costa d'avori, Cuba, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Gibuti, Guinea, Guinea Equatoriale, Honduras, Iran, Laos, Libia, Myanmar, Qatar, Siria, Somalia, Turkmenistan, Venezuela e Vietnam) e soltanto 16 bicamerale.

¹²⁸ Tale aggettivazione deriva dal celebre aforisma del bicameralista Whashington, il quale per evidenziare il ruolo del Senato come Camera di riflessione la equiparò al tè, che versato in un piattino, diventava meno caldo.

annoverava la necessità di evitare che le singole assemblee cedessero all'impulso del momento¹²⁹ e, dunque, l'esigenza che gli atti legislativi fossero il frutto di un maturo e ponderato esame. Tale necessità, peraltro, non potrebbe essere soddisfatta con la previsione di una doppia lettura, magari ad un intervallo di tempo predeterminato da parte di un'unica Camera, perché in questo caso sarebbe sempre lo stesso occhio a rivedere il proprio operato e ciò non garantirebbe quella maggior ponderazione che solamente un occhio diverso dal primo potrebbe offrire¹³⁰. L'esame da parte di una Camera diversa, secondo i sostenitori del bicameralismo, non può che assicurare un perfezionamento tecnico del lavoro legislativo, un miglioramento qualitativo della legislazione e delle delibere parlamentari che, grazie alla seconda valutazione del disegno di legge da parte di un'assemblea differente, conduce all'adozione di decisioni non affrettate¹³¹ e in grado di rispecchiare maggiormente le esigenze del paese.

Accanto a quelle pocanzi richiamate, una delle ragioni che ha condotto all'introduzione di parlamenti bicamerali nelle forme più recenti di stato democratico è stata certamente l'integrazione della rappresentanza espressa attraverso la sede parlamentare. Questa esigenza, sul piano organizzativo si è tradotta nell'introduzione di

¹²⁹ Hamilton A., Madison J., Jay J., - *The Federalist: A commentary on the Constitution of the United States*, 1864; trad.it, Bologna, 1997, 552.

¹³⁰ in tal senso Palma L., *Senato, op.cit.*, 375. *Contra*, Lippolis V., *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2012, 32, in cui l'autore afferma che la maggior ponderazione delle leggi è un argomento a sostegno dell'opzione bicamerale che non sempre appare decisivo o trova conferma nella realtà. In proposito «è sufficiente pensare alla scadente qualità della legislazione italiana (...). Per altro verso, una maggiore ponderazione delle deliberazioni legislative potrebbe essere ottenuta con altri metodi, ad esempio, ritardando il voto finale o imponendo una seconda deliberazione della stessa assemblea senza dover per questo istituire una seconda».

¹³¹ Del bicameralismo come «antidoto contro deliberazioni affrettate» aveva parlato Stuart Mill J., *Considerazioni ...*, *op. cit.*, 182. V. anche Palma, *Senato, op. cit.*, in cui l'autore dice che «una seconda Camera trae seco il beneficio inestimabile di obbligare la prima a mostrare di avere ragione, perché le sue deliberazioni ne siano accolte. Quando ciò non accade, è chiaro, moralmente e costituzionalmente, che le proposte della prima sono per lo meno immature, bisognose di nuovi studi, di un maggior consenso perché diventino leggi».

modelli tra loro alquanto differenti¹³². Quello più diffuso è certamente legato alla struttura territoriale dello Stato e si caratterizza perché alla Camera bassa, eletta dall'intero corpo elettorale e chiamata a rappresentare il corpo sociale nel suo insieme, si affianca una seconda Camera chiamata invece ad esprimere le diverse unità territoriali in cui il territorio nazionale si articola. Va precisato che le seconde camere parlamentari federali in cui sono rappresentati gli Stati che costituiscono la federazione sono considerate uno degli strumenti volti a salvaguardare il federalismo, in quanto «offrono l'opportunità di proteggere gli interessi degli Stati federati e assegnano loro un ruolo nel governo federale»¹³³. A testimonianza di ciò non si può non sottolineare come tutti gli Stati federali oggi adottino formule bicamerali in cui la Camera di rappresentanza degli Stati membri realizza l'imprescindibile esigenza di offrire alle singole unità statali che compongono la federazione uno strumento di espressione dei loro poteri sovrani e dei loro interessi particolari. L'esempio più antico di questo modello risale - come si è già detto nel capitolo precedente - alla Costituzione americana del 1787. Ma soluzioni analoghe sono state adottate da molte altri Stati federali (si pensi alla Germania federale, all'Austria, alla Svizzera, etc.) e regionali (si pensi alla Spagna). Da quanto detto sinora, peraltro in maniera del tutto conforme all'opinione della dottrina, si ricava che oggi la struttura bicamerale sia connaturale (se non necessaria) negli Stati federali o in quelli regionali che si contraddistinguono per un elevato grado di decentramento¹³⁴.

¹³² Cfr. Cheli E., *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2/1987, 319 ss.

¹³³ V. Elazar D.J., *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, 151 ss.

¹³⁴ Cfr. Paladin L., *Bicameralismo*, op. cit., 1, in cui l'autore afferma che «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costruito dagli ordinamenti federali o che si autodeterminano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)». In tal senso v. anche Lippolis V., *Il bicameralismo ...*, op. cit., 33.

Il secondo modello, invece, è quello che lega il bicameralismo alla dimensione economica degli interessi da rappresentare. La seconda Camera in questo caso è destinata ad assumere connotati di tipo corporativo perché chiamata a rappresentare interessi settoriali delle diverse categorie economiche e sociali presenti nel territorio. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi del tutto recessiva che trovò ad esempio attuazione con la Camera dei Fasci e delle corporazioni istituita durante il periodo fascista in Italia. Allo stesso modo, non trova più spazio nelle costituzioni contemporanee la variante minore di tale modello ovvero quella in virtù della quale la seconda Camera dovrebbe essere composta da "tecnici" dotati di particolare esperienza e preparazione professionale, di cui rappresenta un esempio storico il Consiglio economico della Costituzione di Weimar¹³⁵ e uno attuale il *Seanad* Irlandese¹³⁶.

Quali conseguenze si possono trarre da quanto detto sinora? Ebbene, si può sicuramente affermare che nelle moderne democrazie la seconda Camera finisce per assolvere principalmente a due funzioni. Da un lato, infatti, può rappresentare la sede di riflessione e di contrappeso dei processi decisionali parlamentari grazie alla quale

¹³⁵ Anche se tale organo si atteggiava più come una terza Camera che affiancava il Reichstag e il Reichsrat.

¹³⁶ Il *Seanad Eireann*, reintrodotta con la Costituzione del 1937, si caratterizza perché svolge funzione di rappresentanza degli interessi oltre che di controllo sull'attività legislativa e di apporto tecnico. Per quanto riguarda la composizione e la struttura del Senato, la Costituzione prevede 60 membri (di cui 49 eletti indirettamente e 11 nominati), prescindendo dal numero di abitanti della nazione.

Sei senatori sono eletti dall'Università. L'elezione degli altri 43 membri avviene invece con modalità differenti. Vi sono, infatti, cinque liste che rappresentano i vari ambiti (cultura e istruzione; agricoltura e pesca; lavoro; industria e commercio; amministrazione pubblica e servizi sociali). Ciascun gruppo o lista risulta suddivisa in due sottogruppi: uno di questi si compone di candidati proposti da membri del parlamento, mentre l'altro si caratterizza per il fatto che i candidati sono i rappresentanti indicati dalle organizzazioni e associazioni sociali, professionali, sindacali e culturali. Ciascuna delle singole aree elegge un numero di senatori che non possono essere superiori ad undici ma nemmeno inferiori a cinque.

L'elettorato attivo, è costituito da circa 1000 membri, ovvero: dai deputati del neo eletto *Dail*; dai senatori uscenti; inoltre, dai componenti dei Consigli delle Contee o dei *County Borough*, quest'ultimi tutti eletti con suffragio universale.

si migliora la qualità della legislazione adottata dal parlamento. Dall'altro lato, invece, può rappresentare la sede in cui le entità federate degli Stati federali o i territori degli Stati regionali caratterizzati da un forte decentramento, trovano il loro canale di rappresentanza a livello statale. Tuttavia, mentre nel caso primo caso la scelta del modello bicamerale è del tutto discrezionale; nella seconda ipotesi, ovvero se sussiste l'esigenza di integrare la rappresentanza politica con una rappresentanza di tipo territoriale, la scelta del modello bicamerale è di fatto obbligata se non si vuole intaccare alla base uno degli elementi essenziali degli Stati federali ovvero se non si vuole imprimere una spinta centripeta negli Stati regionali.

Ferme restando tali considerazioni, un altro aspetto sul quale vale la pena soffermarsi è che, al variare del fine perseguito mediante l'introduzione di una seconda Camera, variano notevolmente anche i criteri di formazione e composizione delle due camere nonché i poteri e le funzioni che vengono attribuiti loro. Nel paragrafo seguente, quindi, si concentrerà l'attenzione sui diversi modi di atteggiarsi del bicameralismo cercando di evidenziare in che modo quello italiano potrebbe essere riformato sì da essere maggiormente conforme e funzionale al mutato titolo V della Costituzione che, pur non avendo determinato per l'Italia il passaggio da Stato regionale a Stato federale, ha fortemente accentuato l'autonomia delle regioni nell'esercizio dell'attività legislativa ed il ruolo degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative.

2.4. Segue. Il bicameralismo perfetto ed imperfetto

Alla struttura bicamerale si lega la problematica concernente le funzioni che le due camere possono svolgere, e di conseguenza, quella

inerente la loro composizione¹³⁷. Infatti, la diversa combinazione di tali elementi fa sì che si possa parlare di bicameralismo perfetto o paritario quando la seconda Camera rappresenta una vero e proprio duplicato della prima sia per quanto riguarda le modalità di elezione - dato che, come l'altra, è eletta a suffragio universale diretto -, sia per quanto concerne le funzioni ad essa attribuite; ovvero che si possa parlare di bicameralismo imperfetto o differenziato quando la Camera alta si caratterizza rispetto alla prima per le diverse modalità di elezione e composizione, per il ruolo secondario che svolge nel procedimento di formazione delle leggi e, infine, per l'impossibilità di incidere - laddove sia previsto - nel procedimento di formazione o scioglimento del governo.

In questa sede, non ci si vuole soffermare su quale sia l'archetipo del bicameralismo che, come noto, secondo autorevole dottrina¹³⁸ sarebbe dato dal bicameralismo perfetto¹³⁹. Ai fini della presente indagine, invece, quel che preme evidenziare - una volta che nel precedente paragrafo si è rilevato che oggi il bicameralismo è necessario esclusivamente negli Stati federali o in quelli regionali caratterizzati da un forte decentramento¹⁴⁰ - è che la scelta tra

¹³⁷ Sulle modalità di formazione delle seconde camere v. Palma L., *Senato, op. cit.*, 376 ss. in cui l'autore, nell'affermare che «la gran questione sui Senati però non è questa di giustificare la loro esistenza, nel che facilmente si può consentire, tanto gravi per non dire evidenti ne sono le ragioni davanti a tutti gli animi spassionati, ma è il modo di comporli», descrive analiticamente le diverse composizioni a partire dagli stati medievali.

¹³⁸ In tal senso Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1972, 336; cfr. anche Guarino G., *Del sistema...*, *op. cit.*, 210.

¹³⁹ Ad onor del vero tale posizione non tiene in considerazione che il bicameralismo nacque in Inghilterra imperfetto e si assestò come tale con l'estensione del suffragio realizzato con la riforma del 1832; Come osserva Barbera, infatti, «Se agli inizi dello sviluppo delle istituzioni parlamentari il bicameralismo era "ineguale" per la prevalenza dei Lords, e nei secoli si mantenne un bicameralismo tutto sommato paritario, dalla riforma elettorale del 1832 inizia un processo che porterà il bicameralismo a tornare "ineguale" per la prevalenza, questa volta, della Camera dei Comuni», in *I parlamenti, op. cit.*, 26.

¹⁴⁰ V. in questo stesso capitolo il § 2.2 e cfr. Paladin L., *Bicameralismo, op. cit.*, 1; Liphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, 220 ss., in cui l'autore

bicameralismo paritario e differenziato non può prescindere dalla forma di governo in cui esso si iscrive¹⁴¹.

Di regola infatti, solo nelle forme di governo presidenziali o direttoriali, ossia in quelle forme di governo in cui potere esecutivo e potere legislativo non sono legate da un rapporto fiduciario, le due camere sono elette a suffragio universale diretto e dotate degli stessi poteri almeno rispetto all'approvazione degli atti legislativi. L'esempio tipico è dato dal Congresso degli Stati Uniti in cui il Senato, oltre ad essere eletto a suffragio universale diretto¹⁴² (perlomeno dopo l'approvazione del XVII emendamento¹⁴³) - pur essendo dotato di due poteri esclusivi legati al fatto che esso è l'organo di rappresentanza paritaria degli Stati della federazione, ovvero il potere di autorizzare la

evidenza che tra le 36 democrazie da lui prese in esame i 9 sistemi formalmente federali hanno un sistema bicamerale; Elazar D.J., *Idee e forme ...*, op. cit., 151 ss.

¹⁴¹ Il collegamento tra bicameralismo e forma di governo viene sviluppato da Lippolis V., *Il bicameralismo ...*, op. cit., 34 ss e da Ackerman B., *La nuova ...*, op. cit., 47 ss.

¹⁴² Si deve evidenziare che sebbene i membri del Senato americano siano eletti a suffragio universale diretto dai cittadini di ciascuno Stato membro, anche in questo caso si riscontra una parziale deroga rispetto al principio democratico, perché v'è la tendenza a sovra rappresentare le unità più piccole della federazione. Il Senato, infatti, si compone di due senatori per Stato a prescindere dall'entità numerica della sua popolazione.

¹⁴³ XVII emendamento: «Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due senatori per ciascuno Stato, eletti dai rispettivi cittadini con mandato di sei anni; e ogni senatore avrà diritto a un solo voto. Gli elettori di ogni Stato dovranno avere i requisiti richiesti per l'elettorato attivo del ramo più numeroso dell'organo legislativo statale. Qualora in Senato si rendessero vacanti dei seggi di uno Stato, l'esecutivo statale dovrà indire le elezioni per ricoprire tali seggi, fermo restando che il legislativo statale potrà attribuire all'esecutivo statale il potere di procedere a nomine provvisorie, valide sino a che i cittadini non provvedano a coprire i seggi vacanti con elezioni da tenersi quando il legislativo stesso lo disponga. Il presente Emendamento non dovrà intendersi nel senso che possa influire sulla durata del mandato di un qualunque senatore eletto prima che l'Emendamento stesso entri a far parte integrante della Costituzione».

Prima della sua approvazione il Senato americano era eletto indirettamente dai parlamenti degli Stati, ciascuna delle quali eleggeva 2 senatori. Proprio in considerazione di ciò, era stato da molti considerato organo insigne perché, i membri chiamati a farne parte rappresentavano i politici più capaci ed illustri. Di tale avviso fu non soltanto Bryce J. *La repubblica americana*, Torino, 1913, 126, ma lo stesso Stuart Mill, il quale, pur avendo affermato che «un'assemblea legislativa che non può contare su un ampio sostegno nel paese rappresenta un potere sbiadito rispetto all'altra Camera che invece vanta una grande legittimazione», giudicò positivamente il Senato americano, Mill. S., *Considerazioni ...*, op. cit., 149.

ratifica dei trattati e di approvare le proposte presidenziali di nomina dei più elevati funzionari amministrativi e giudiziari - è chiamato, al pari della Camera dei rappresentanti, ad approvare gli atti legislativi. Ciò, infatti, non determina particolari problemi perché, anche se le due camere possono essere espressione di due diverse maggioranze, ciò non determina l'impossibilità per il presidente di continuare a governare. Il presidente degli Stati Uniti, infatti, oltre ad avere un mandato fisso, gode di ampi poteri ed è altamente indipendente rispetto al Congresso. Un discorso analogo può essere fatto per la forma di governo direttoriale che caratterizza, ad esempio, l'ordinamento svizzero in cui il Consiglio Federale, pur essendo un organo collegiale che all'inizio del mandato deve godere della fiducia di entrambe le camere, può essere assimilato per poteri e funzioni al presidente degli Stati Uniti, dato che ha un mandato fisso di quattro anni durante i quali, se una proposta governativa non viene approvata dal parlamento, il Consiglio Federale non è tenuto a dimettersi.

I termini della questione variano notevolmente quando la scelta tra i due tipi di bicameralismo si inserisce in uno Stato in cui vige una forma di governo parlamentare. In questo caso, il modello bicamerale è generalmente di tipo imperfetto o asimmetrico: la Camera alta, infatti, si pone in posizione subordinata rispetto alla Camera bassa perché, oltre a non poter accordare la fiducia al governo è priva di poteri decisori definitivi nell'ambito del procedimento legislativo. Ciò che è dovuto alla necessità di evitare lo stallo di legittimazione che si verificherebbe se le due camere fossero dotate delle medesime attribuzioni e al loro interno si venissero a creare maggioranze contrapposte.

Detto altrimenti, nei regimi parlamentari la Camera alta, solitamente chiamata a integrare la rappresentanza politica con altri tipi di rappresentanza, non è eletta a suffragio universale diretto come

la Camera bassa, ma può essere eletta indirettamente¹⁴⁴, nominata¹⁴⁵ o, più raramente, essere composta da rappresentanti degli esecutivi degli Stati che fanno parte della federazione¹⁴⁶. Ne deriva che le seconde camere, non essendo espressione diretta del principio democratico, sono dotate di poteri più limitati rispetto alle prime¹⁴⁷. Per quanto concerne il potere legislativo, ad esempio, alla Camera alta si può attribuire il potere di ritardare l'adozione di un disegno di legge approvato dalla prima Camera esercitando, entro un determinato lasso di tempo, un veto sospensivo superabile solo con una successiva approvazione del disegno di legge da parte della prima Camera con maggioranze particolarmente vaste. O ancora, come nel caso della Germania, al Senato può essere attribuito un potere assoluto di veto che però riguarda un ambito ristretto di materie che riguardano interessi degli Stati federati. In altre ipotesi poi, vengono individuati atti legislativi particolarmente importanti per la cui approvazione è richiesto l'intervento di entrambe le camere. Peraltro, la parziale deroga al principio democratico rappresentata dalle particolari modalità di elezione e composizione della maggior parte delle seconde camere incide anche sul c.d. rapporto fiduciario. Infatti, di regola, esse non concorrono né alla formazione né, tantomeno, allo scioglimento anticipato dei governi. Tale ruolo, infatti, è riservato alla Camera

¹⁴⁴ Come avviene in Olanda, in cui i membri della seconda Camera, chiamati a rappresentare gli interessi territoriali, sono eletti dalle assemblee legislative delle province.

¹⁴⁵ Come la Camera dei Lord inglese che, essendo destinata a rappresentare gli interessi della nobiltà, è composta da membri ereditari. Si deve precisare - come del resto si è già detto in precedenza - che essendo oggi venuta meno la ragion d'essere della rappresentanza cetuale inglese, le riforme del parlamento hanno fortemente ridimensionato il numero dei membri che siedono in parlamento *iure hereditatis* e le funzioni attribuite alla Camera dei Lord.

¹⁴⁶ Ciò che avviene in Germania. In proposito c'è da evidenziare che tali modalità di elezione fanno del *Bundestag* tedesco una Camera unica nel suo genere. Ackerman B., *La nuova ...*, *op. cit.*, 56 ss., in cui si parla di modello ambasciatoriale.

¹⁴⁷ V. Ackerman B., *La nuova separazione dei Poteri*, *op. cit.*, 47-63, in cui l'autore afferma che uno dei rimedi agli stalli di legittimazione è rappresentato proprio dall'indebolimento della seconda Camera e, in maniera emblematica, definisce tale modello ad "una Camera e mezza".

bassa che riceve la sua legittimazione direttamente dal popolo. Di qui il celebre aforisma in base al quale “il Senato non fa crisi”.

Non può tuttavia essere trascurato che, quando il Senato è inteso come Camera di raffreddamento o di contrappeso ed è dunque chiamato a realizzare un miglioramento della produzione legislativa, anche nelle forme di governo parlamentari, può essere eletto a suffragio universale diretto. In queste ipotesi è abilitato ad esercitare gli stessi poteri della prima Camera sia rispetto al procedimento legislativo, sia rispetto al rapporto fiduciario che intercorre con il governo. Del resto, se la seconda Camera non avesse una pari legittimazione democratica rispetto alla prima, non potrebbe esercitare lo stesso ruolo nel procedimento legislativo¹⁴⁸ perché - come era già stato intuito da Constant - il rappresentante eletto in modo indiretto non otterrebbe alcun sostegno da parte del popolo in considerazione dello snaturamento subito dal suffragio, ed una sua eventuale opposizione a un disegno di legge approvato dalla Camera di diretta derivazione popolare non potrebbe essere accolta positivamente dal popolo¹⁴⁹.

Quella da ultimo descritta è stata la posizione che è prevalsa in Assemblea costituente, in cui si optò per un parlamento in cui le due camere, pur essendo inserite in una forma di governo di tipo parlamentare, si differenziavano per aspetti del tutto marginali rispetto al procedimento di formazione e per nulla rispetto all'esercizio delle funzioni¹⁵⁰. Si riteneva, infatti, che il principio di sovranità popolare

¹⁴⁸ Mill. S., *Considerazioni ...*, *op. cit.*, 180, in cui si afferma che quando due camere sono «provviste della medesima composizione, entrambe hanno la stessa influenza».

¹⁴⁹ V. Constant B., *Principi di politica*, Cerroni U. (a cura), Roma, 1970.

¹⁵⁰ In particolare, si era prevista: una differenziazione dell'elettorato attivo (circoscritto per il Senato agli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età) e dell'elettorato passivo (si richiedeva il raggiungimento del venticinquesimo e del quarantesimo anno di età per essere eletti rispettivamente alla Camera e al Senato); una diversa consistenza numerica delle due camere; la presenza al Senato dei senatori a vita e dei senatori di diritto; e, infine, la diversa durata delle due camere (5 anni per la Camera e 6 per il Senato). Tuttavia, mentre i primi fattori di

proclamato dall'art. 1 della Costituzione, non avrebbe trovato corretta applicazione se uno dei due rami del parlamento fosse stato eletto con una elezione di secondo grado¹⁵¹. In questo modo però, a prescindere dal fatto che si sia realizzato o meno un miglioramento della produzione legislativa, tale scelta in combinato disposto con la legislazione elettorale ha minato la stabilità degli esecutivi, e ha fortemente marginalizzato il ruolo che in Costituzione era stato assegnato alle regioni, riducendole a mere circoscrizioni elettorali per l'elezione del Senato. Peraltro, l'esigenza di conferire alle regioni un canale di rappresentanza a livello statale si è ulteriormente accentuata con la riforma del titolo V della Costituzione che ha introdotto elementi volti a rafforzare di molto l'autonomia regionale e che, oggi più che in passato, hanno reso attuale la necessità di procedere ad una riforma del bicameralismo paritario italiano.

Ebbene, se normalmente nelle forme di governo parlamentari il bicameralismo si attegga come imperfetto perché volto ad integrare la rappresentanza politica con altri tipi di rappresentanza, soprattutto territoriale, si può concludere che l'Italia rappresenta nel panorama mondiale un'eccezione perché, pur trattandosi di uno Stato caratterizzato da una particolare autonomia regionale e pur avendo una forma di governo parlamentare, ha optato per un bicameralismo paritario la cui utilità - fortemente dubitata già all'indomani

differenziazione si sono dimostrati poco significativi, quest'ultimo - l'unico che insieme all'adozione di diverse leggi elettorali avrebbe potuto comportare una diversificazione di ruoli - non ha mai operato. Infatti, nel corso delle prime due legislature al cessare della Camera venne sciolto anche il Senato e nel 1963 venne approvata una legge di revisione costituzionale (l.n. 2/1963) che, oltre a fissare il numero dei deputati e dei senatori elettivi, parificava la durata delle due camere. Sul punto V. *amplius* cap. IV.

¹⁵¹ Martinez T., *Art.56 - 58 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca G. (a cura), Bologna, 1984, 87. V. anche Ferrara G., *Art.55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca G. (a cura), Bologna, 1984, 14, secondo cui le elezioni di secondo grado esprimono, secondo alcuni, il principio democratico in maniera più attenuata.

dell'adozione della Carta costituzionale¹⁵² - è stata sempre più messa in discussione non solo dalla crescente centralità che progressivamente è stata attribuita alle regioni, ma anche dalla forte instabilità che il doppio passaggio fiduciario ha determinato nel nostro paese soprattutto dopo la modifica delle leggi elettorali in senso maggioritario previste per la Camera e per il Senato.

2.5. L'incidenza dei sistemi elettorali nelle forme di governo parlamentari: il caso italiano

L'analisi dei sistemi elettorali si iscrive pienamente all'interno della ricerca che coinvolge il modo di essere dei parlamenti. Come noto, infatti, la materia elettorale interessa la concezione stessa di democrazia e delle istituzioni rappresentative perché attraverso le elezioni, il popolo sceglie i propri rappresentanti, ovvero quei soggetti che andranno a comporre quegli organi che esercitano il potere sovrano. In altre parole, è soprattutto attraverso le elezioni che si realizza il principio della rappresentanza politica e si fa periodicamente valere la responsabilità dei governanti da parte dei cittadini.

La materia elettorale, inoltre, è altresì in grado di incidere sui rapporti di forza all'interno di un determinato ordinamento costituzionale¹⁵³. È, infatti, assodato che essa sia in grado di influenzare sia la forma di Stato, sia la forma di governo tanto che, sin dalla nascita dei primi sistemi rappresentativi, si è attribuita particolare attenzione a tale tipo di legislazione¹⁵⁴. A titolo meramente

¹⁵² Da più parti è stato infatti evidenziato che il Senato italiano sia degenerato in un inutile duplicato della Camera senza aggiungere nulla dal punto di vista della qualità deliberativa del processo politico. V. *amplius* cap. III.

¹⁵³ In tal senso v. Oliviero M., *I sistemi elettorali*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, Oliviero M - Volpi M. (a cura), Torino, 2007, 1 ss.

¹⁵⁴ In proposito v. Fusaro C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in *Saggi e materiali di diritto regionale*, Barbera A. - Califano L. (a cura), Rimini,

esemplificativo, si pensi a come i *referendum* elettorali tenutisi in Italia nel 1993, aprendo la strada alla transizione del sistema elettorale da proporzionale a misto con prevalenza della componente maggioritaria, abbiano condizionato le scelte del Capo dello Stato nella nomina del governo.

Naturalmente, lo studio dei sistemi elettorali non può essere affrontato da un punto di vista prettamente teorico, perché al variare del contesto storico, culturale e politico la stessa formula elettorale è in grado di produrre effetti niente affatto comparabili¹⁵⁵. Nel tentativo di individuare quale sia il sistema elettorale “perfetto” per uno Stato, dunque, oltre ad avere ben chiari gli obiettivi che si vogliono realizzare, si dovrà tenere in considerazione anche la c.d. costituzione in senso materiale ovvero quel complesso di forze e relazioni che esprimono il modo di essere dei rapporti all’interno degli ordinamenti costituzionali¹⁵⁶.

Fatte queste premesse, in questa sede si cercherà di illustrare le conseguenze che una determinata formula elettorale, ovvero il

1997, 227 ss., in cui l’autore ricorda: che «130 anni fa già si parlava in Francia della legge elettorale come *loi matrice*»; che Brunialti, nella voce “elezioni” del Digesto aveva affermato che la legge elettorale non era meno importante delle norme fondamentali dello Statuto Albertino; che Ruffini sosteneva che ogni radicale riforma politica non potesse cominciare che da una riforma elettorale. V. anche Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 236 in cui l’autore afferma che «il sistema elettorale nel suo complesso costituisce uno strumento che non incide solo sull’ordinamento, ma anche sulla qualità dell’ordinamento, caratterizzando il tipo di regime esistente e il funzionamento della forma di governo...Ogni sua modificazione non costituisce quindi una variazione puramente tecnica, ma il mutamento di rapporti solidificati che incidono sulla forma di governo e sulla qualità del regime».

¹⁵⁵ Cfr. Volpi M., *Considerazioni conclusive*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, Oliviero M - Volpi M. (a cura), Torino, 2007, 411, i cui l’autore afferma che «la distinzione dei sistemi elettorali solo in base alla formula matematica impiegata per la trasformazione dei voti in seggi costituisce un approccio di tipo ideologico, statico e parziale. Ideologico, innanzitutto, perché tende ad enfatizzare la distinzione tra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari, schiacciati rispettivamente sul versante della rappresentatività e su quello della governabilità, come conseguenza di una scelta di fondo circa il valore da attribuire all’espressione del voto popolare (...) statico, nel senso che prescinde dal contesto politico-istituzionale nel quale si colloca e nelle dinamiche che lo caratterizzano (...) parziale poiché vi sono una serie di altri meccanismi che incidono sulla trasformazione dei voti in seggi».

¹⁵⁶ Mortati C., *Costituzione. Dottrine generali*, in *Enc.dir.*, Milano, 1962, 71 ss.

meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, può tendenzialmente provocare su una forma di governo parlamentare¹⁵⁷.

Le formule maggioritarie, solitamente associate a collegi uninominali, attribuiscono i seggi ai candidati che hanno ottenuto la maggioranza dei voti, così trasformando la volontà di parte degli elettori nella volontà di tutta la circoscrizione elettorale e sacrificando in parte la rappresentatività in favore della stabilità degli esecutivi. Tali formule, infatti, sono solitamente adottate per mantenere un bipartitismo preesistente ovvero per realizzarlo¹⁵⁸. Tale esito, però, non può essere dato per scontato: invero, affinché un sistema bipolare funzioni correttamente è necessario che le alleanze elettorali favorite da tale sistema prima delle elezioni non degenerino, all'indomani del voto, in pratiche spartitorie tra un numero troppo elevato di partiti.

I sistemi proporzionali, invece, tendono a fotografare la realtà perché distribuiscono i seggi in maniera proporzionale al numero dei voti conquistati dalle varie liste. In tal modo, anche le forze politiche minori riescono ad ottenere un'adeguata rappresentanza, ma si corre il rischio di pregiudicare la stabilità degli esecutivi. Anche in questo caso, però, tale esito non è niente affatto destinato a realizzarsi e può comunque essere mitigato attraverso l'introduzione di correttivi quali le clausole di sbarramento, i premi di maggioranza o anche ritagliando circoscrizioni elettorale non molto ampie.

In realtà, nella maggior parte dei casi, per ovviare agli inconvenienti che sistemi totalmente maggioritari o totalmente

¹⁵⁷ Ad onor del vero quando si parla di sistema elettorale non ci si riferisce esclusivamente alla formula elettorale ma anche a tutto quell'insieme di regole che disciplinano le operazioni che precedono e seguono lo svolgimento delle elezioni come ad esempio la disciplina della propaganda elettorale, la disciplina del finanziamento ai partiti, la dimensione delle circoscrizioni, etc.

¹⁵⁸ Precisamente, secondo le note "leggi" di Duverger lo scrutinio maggioritario a un solo turno è destinato a condurre al dualismo dei partiti, lo scrutinio maggioritario a due turni ad un sistema di partiti molteplici, flessibili e dipendenti.

proporzionali potrebbero determinare se adottano sistemi misti a dominante proporzionale ovvero a dominante maggioritaria.

Queste brevi osservazioni sugli effetti che possono essere prodotti dal variare della formula elettorale inducono ad affermare che i sistemi elettorali non rappresentano una “variabile indipendente”¹⁵⁹ e spiegano perché, in Italia, il tema della modifica della legislazione elettorale sia spesso stato affrontato insieme al dibattito concernente la debole razionalizzazione della forma di governo italiana. Nondimeno, come si evidenzierà a breve, molto spesso l’incapacità della classe politica italiana di procedere ad opportune riforme istituzionali volte a rendere il sistema nel suo complesso più efficiente, hanno spinto ad intervenire esclusivamente sulla legge elettorale, producendo risultati rivelatisi del tutto deludenti se non addirittura diametralmente opposti a quelli che ci si era prefissi.

In linea di massima l’adozione di sistemi elettorali selettivi (maggioritari o proporzionali corretti mediante l’adozione di circoscrizioni elettorali molto piccole e clausole di sbarramento significative) incide sulla forma di governo perché garantisce che dal voto emerga una maggioranza parlamentare ed un governo autorevole. Al contrario, i sistemi elettorali meno selettivi non determinano il nascere di una maggioranza parlamentare omogenea e il formarsi del governo deriva da contrattazioni partitiche post-elettorali che rendono il primo ministro incapace di dirigere l’azione governativa perché continuamente costretto a mediare tra i diversi partiti che fanno parte della coalizione di maggioranza. Di fatto, questa è stata la situazione che per molti anni ha caratterizzato l’Italia in cui le leggi elettorali di Camera e Senato, fino ai *referendum* elettorali del 1993, sono state integralmente proporzionali. Tuttavia, sebbene tali leggi abbiano favorito la frammentazione partitica, hanno nello stesso tempo

¹⁵⁹ Cfr., Volpi M., *Considerazioni conclusive*, in *I sistemi elettorali*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, Oliviero M - Volpi M. (a cura), Torino, 2007, 419.

assicurato che chi si fosse aggiudicato la maggioranza in un ramo del parlamento l'avrebbe ottenuta anche nell'altro¹⁶⁰. La simmetria che per molto tempo ha caratterizzato le leggi elettorali ha eliminato, dunque, il rischio di crisi di governo che invece caratterizzano i sistemi bicamerali pienamente simmetrici che adottano formule elettorali tali da determinare il formarsi di due diverse maggioranze nei due rami del parlamento¹⁶¹. L'Italia, dunque, per sfuggire allo stallo di legittimazione che sarebbe potuto conseguire dal bicameralismo perfetto, ha fatto ricorso a quella che Ackerman ha definito la «legge delle simmetrie bilanciatesi»¹⁶². Tuttavia, agli inizi degli anni '90, l'incapacità della classe politica italiana di procedere a riforme di sistema volte a razionalizzare la forma di governo italiana ed a superare il bicameralismo paritario e perfetto, si è tradotta nella convinzione di poter risolvere tutti i mali della forma di governo italiana modificando le leggi elettorali delle camere con uno strumento - il *referendum* abrogativo - tra i meno adatti allo scopo¹⁶³. Il sistema che ne è derivato era di tipo misto a dominante maggioritaria perché, mentre il 75% dei seggi erano attribuiti con metodo maggioritario nell'ambito di collegi uninominali, nei quali veniva eletto il candidato che aveva ottenuto il maggior numero di

¹⁶⁰ Le piccole differenze presenti nel sistema elettorale quali, ad esempio, le diverse età richieste, sia per eleggere, sia per essere eletti alla Camera e al Senato ovvero la presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale e di diritto, non hanno prodotto particolari conseguenze.

¹⁶¹ Come noto, infatti, le crisi di governo, in Italia, hanno sin dal principio trovato la loro ragion d'essere nel multipartitismo esasperato che, da sempre, caratterizza il sistema partitico italiano. In proposito v. Elia L., *governo (forme di)*, *op. cit.*, 634-675, 1970.

¹⁶² Ackerman B., *La nuova ...*, *op. cit.*, 61.

¹⁶³ Infatti, di regola una buona legge elettorale dovrebbe essere varata con un'ampia condivisione parlamentare. Inoltre, il fatto che il *referendum* abrogativo della legge elettorale possa essere condizionato ammissibile solo se il testo risultante dall'eventuale abrogazione consenta comunque l'elezione dell'organo parlamentare, ha fatto sì che i promotori del *referendum*, attraverso la tecnica del ritaglio, abbiano fatto assumere alla precedente legge elettorale un diverso significato. È evidente che difficilmente si possa addivenire ad una buona legge elettorale utilizzando esclusivamente l'impianto e le parole della legge previgente.

voti; il restante 25% era assegnato con metodo proporzionale, seppure in maniera differenziata fra Camera e Senato¹⁶⁴. Questa legge elettorale non è però riuscita a sortire l'effetto desiderato. Infatti, sebbene abbia spinto i partiti a coalizzarsi in due opposti schieramenti prima delle elezioni, non è riuscita ad arginare il fenomeno della frammentazione partitica che - come noto - si riaffacciava all'indomani del voto, oltre ad essersi dimostrata incompatibile con il bicameralismo paritario e perfetto. Ciò in considerazione del fatto che il rischio di ottenere maggioranze divergenti, ovvero una maggioranza netta in una Camera e stentata nell'altra sembra essere connotato all'adozione di formule maggioritarie, tanto da far pensare che nei sistemi bicamerali perfetti possano funzionare solo formule proporzionali¹⁶⁵.

La situazione è poi drasticamente peggiorata con la riforma della legge elettorale entrata in vigore nel 2005 con la quale, in teoria, si è sancito il ritorno ad un sistema elettorale proporzionale¹⁶⁶.

Ad onor del vero, infatti, il ritorno al proporzionale operato dalla legge n. 270/2005 è stato più virtuale che reale, sebbene essa preveda che un maggior numero di seggi venga attribuito con formula proporzionale rispetto al precedente 25%. Attualmente, infatti, tutti i seggi sono attribuiti con formula proporzionale, alla Camera, se la coalizione o la lista vincente raggiunge almeno 340 seggi; al Senato, se la coalizione o la lista vincente consegue almeno il 55% dei seggi spettanti alla circoscrizione regionale. Se, invece, tali soglie non vengono raggiunte, la formula proporzionale trova applicazione per la sola distribuzione dei seggi che residuano una volta attribuito il premio di maggioranza. In tal modo, si subordina l'attribuzione del

¹⁶⁴ Cfr. Manzella A., *Il parlamento, op. cit.*, 84 ss.

¹⁶⁵ Caravita B., *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in *Astrid*, 2007.

¹⁶⁶ Il che ha indotto parte della dottrina a reputare che, per il tramite della riforma elettorale, si fosse tornati al proporzionale. Per tutti V. Folli S., *Un modello destinato a consumare il bipolarismo*, in *Il Sole-24 ore*, 15 dicembre 2005.

premio all'ottenimento di percentuali che possono essere ben inferiori rispetto a quelle previste dalla famigerata legge Acerbo n. 2444/1923, che subordinava l'ottenimento del premio alla lista che avesse raggiunto almeno il 25% dei voti, o dalla c.d. "legge Truffa" n. 148/1953 che attribuiva il premio a chi avesse ottenuto la metà più dei voti validamente espressi alla Camera, mentre al Senato usava la formula D'Hondt.

A ben guardare, quindi, il funzionamento complessivo del nuovo sistema elettorale è maggioritario più di quanto non lo fosse la precedente legge elettorale: alla Camera, infatti, assicura comunque alla lista o alla coalizione che vince le elezioni la maggioranza assoluta dei seggi, magari in forza del raggiungimento di una esigua maggioranza relativa dei voti, facendo così conseguire un risultato che difficilmente può essere collegato ad un sistema proporzionale e che nemmeno il previgente sistema elettorale per la Camera – prevalentemente maggioritario – garantiva alla forza politica vittoriosa. Allo steso modo, il sistema elettorale del Senato non sancisce un ritorno al proporzionale dato che, il risultato nazionale si determina grazie alla somma dei premi di maggioranza attribuiti in ciascuna regione alla lista o alla coalizione vincente che non ottiene il 55% dei seggi¹⁶⁷. In questa sede non è il caso di soffermarsi sui numerosi difetti che questa legge elettorale possiede e che la dottrina ha puntualmente evidenziato¹⁶⁸. Difetti che tra l'altro non attengono

¹⁶⁷ Oltre ai premi attribuiti con il precedente sistema prevalentemente maggioritario in Trentino-Alto Adige e con il seggio attribuito a maggioranza relativa nel collegio uninominale valdostano, cui si aggiungono i seggi molisani e i seggi della circoscrizione estero, assegnati con la formula del quoziente naturale.

¹⁶⁸ Precisamente, ci si riferisce: alle modalità di attribuzione dei premi di maggioranza che «favoriscono la formazione di cartelli elettorali piuttosto che di coalizioni politiche omogenee», Castelli L., *Il Senato...*, *op. cit.*, 71; al meccanismo delle liste bloccate che trasforma «i rappresentanti del popolo in rappresentanti dei partiti», Azzariti G., *Rappresentanza politica e stabilità del governo: due piani da non sovrapporre*, in *La riforma elettorale*, Astrid, Firenze 2007, 273; alla mancata considerazione per l'attribuzione del premio di maggioranza in Senato dei voti espressi in Valle D'Aosta, cfr. Fusaro C., *La questione dei voti della Valle D'Aosta*

esclusivamente ai contenuti ma alle modalità stesse con cui la legge è stata adottata, tanto da essere stata assimilata alla c.d. “legge truffa” del 1953¹⁶⁹. Quel che preme invece sottolineare è che l’attuale legge elettorale, più del c.d. *Mattarellum* (che pur potendo determinare l’esistenza di una maggioranza stentata al Senato, prevedeva per le due camere sistemi elettorale erano abbastanza simili), rende possibile la formazione di maggioranze parlamentari alla Camera e al Senato non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea per i due rami del parlamento. Si tratta, peraltro, di un risultato volutamente perseguito dalla maggioranza che l’ha approvata e che, dunque, voleva deliberatamente rendere ingovernabile il Senato. Infatti, come da più parti è stato evidenziato il centrodestra, che a fine legislatura aveva perso un largo numero di consensi, aveva escogitato un sistema elettorale che, per «*sauver les meubles*»¹⁷⁰, mentre assegnava un premio consistente a livello nazionale alla Camera, assicurando una vasta maggioranza alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti validi, contraddiceva tale risultato con l’attribuzione al Senato di premi di maggioranza a livello regionale, che, tendendo ad equilibrarsi, provocavano l’effetto (voluta) di eleggere un Senato senza maggioranza. Dunque, un sistema elettorale pensato per fa sì che a un’analogia distribuzione del voto per i due rami del parlamento corrispondano maggioranze parlamentari non omogenee, proprio perché costruite con differenti meccanismi. Ciò che non può non verificarsi se si tiene conto del fatto che le modalità di attribuzione del premio di maggioranza al Senato sono il frutto di quella che è stata

nella legge proporzionale con premio in attesa della promulgazione, in forumcostituzionale.it.

¹⁶⁹ Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2006.

¹⁷⁰ Tale espressione, riferita da Fulcro Lanchester alla scelta operata da François Mitterand per le elezioni del 1986, è riportata da Ceccanti S., *I Cambiamenti costituzionali. Italia*,

definita «un'autentica lotteria» data «dalla sommatoria della bellezza di quattro meccanismi elettorali e dall'assegnazione di ben 17 diversi premi regionali»¹⁷¹.

Non v'è chi non veda che tale situazione renda difficoltoso il funzionamento della nostra vigente forma di governo parlamentare nella quale, *ex art. 94 Cost.*, “il governo deve avere la fiducia delle due camere” e , *ex art. 70 Cost.*, “l'esercizio della funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere” senza alcuna distinzione di ruoli, secondo i principi del bicameralismo perfetto.

L'attuale legge elettorale, dunque, non ha fatto altro che rendere ancora più evidente la necessità di intervenire sul meccanismo di rappresentanza in Italia.

Potenzialmente, le direzioni da seguire potrebbero essere due: riformare il Senato rendendolo un canale di rappresentanza dei territori sottratto al circuito fiduciario, ovvero sopprimere una delle due camere. Si è detto potenzialmente perché, ad onor del vero, la seconda alternativa, non sembra essere percorribile. Da un lato, infatti, è impensabile - come da più parti è stato evidenziato - che un organo “sottoscriva il proprio atto di eutanasia”. Dall'altro lato, la prima alternativa sarebbe di certo più rispondente alle esigenze del Paese in cui il regionalismo, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione¹⁷², ha subito un'importante accelerazione.

Del resto, se il legislatore si limitasse ad intervenire solamente sulla legge elettorale, circoscrivendo la sua azione sull'attribuzione del premio al Senato così da conciliarne l'elezione su base regionale (costituzionalmente imposta) con le esigenze di governabilità¹⁷³, non si risolverebbero i problemi di ingegneria costituzionale rimasti in

¹⁷¹ Fusaro C., *La ricerca...*, *op. cit.*

¹⁷² Precisamente, le l.cost. nn. 1 del 1999 e 3 del 2001.

¹⁷³ Ad esempio, come suggerito da Balduzzi R., Cosulich M., *op. cit.*, 2006, il legislatore avrebbe potuto attribuire uno unico premio al Senato soltanto se la coalizione vincente fosse risultata vittoriosa sia in termini di voti a livello nazionale, sia nella maggioranza delle regioni.

penombra fintanto che il sistema partitico è rimasto stabile e che, oggi più che mai, rappresentano un forte limite alla governabilità dell'Italia.

CAPITOLO III

LE VICENDE STORICHE DEL BICAMERALISMO ITALIANO: I PROGETTI DI RIFORMA NEL DIBATTITO POLITICO E DOTTRINALE E LA LORO MANCATA REALIZZAZIONE

Sommario: 3.1 Il parlamento nel periodo statutario - 3.2 La contestazione del mondo liberal-borghese, il contestuale rafforzarsi del principio della rappresentanza degli interessi e il parlamento nel ventennio fascista - 3.3 Il parlamento in Assemblea costituente: Il dibattito e le proposte della Seconda Sottocommissione e della Commissione dei 75 - 3.4 Il bicameralismo perfetto della Costituzione italiana: aspetti patologici e proposte di riforma del Senato susseguitesesi negli anni '80 e '90 - 3.5 Le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001: una riforma incompiuta!

3.1 - Il parlamento nel periodo statutario

In Italia, l'adozione dello Statuto Albertino del 1848 si iscrive perfettamente nelle dinamiche istituzionali che hanno caratterizzato i moti rivoluzionari di quel periodo storico. Nella maggior parte degli Stati europei, infatti, a fronte dell'incalzante pressione liberale - per evitare esiti che potessero comportare la sostituzione della monarchia con la repubblica, come era avvenuto in Francia -, l'esigenza regia di mantenere un controllo sull'ordinamento si era tradotta nella predisposizione di costituzioni ottriate, ovvero costituzioni adottate unilateralmente dal sovrano il quale, concedendole, "auto-riduceva" il proprio potere.

Lo Statuto Albertino - come unanimemente affermato dalla dottrina¹⁷⁴ - più che concesso era stato «strappato» dalla borghesia

¹⁷⁴ Aimò P., *Bicameralismo e regioni, La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977, 25 ss; Caracciolo A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960, 104.

piemontese ai Savoia e ciò aveva spinto Carlo Alberto ad introdurvi una serie di norme volte a garantirgli un potere di controllo sull'ordinamento ed ampi poteri d'intervento nella politica estera ed interna.

Infatti, sebbene nello Statuto si promuovessero “larghe e forti istituzioni rappresentative” del tutto sconosciute alle esperienze degli Stati assoluti, si prevedeva un sistema volto ad attribuire una posizione di indubbia centralità al Re. Precisamente, tale posizione gli derivava dalla capacità di governare attraverso i ministri (dallo stesso nominati e revocati) riuniti nel governo, oltre che dalla possibilità di intervenire direttamente nell'attività legislativa attraverso lo strumento della sanzione, in virtù del quale per l'approvazione delle leggi era necessario, accanto al “consenso” delle due camere, anche quello del Re. Lo Statuto prevedeva poi una netta separazione tra parlamento e governo, ma ben presto s'instaurò tra i due organi, dapprima, un rapporto di collaborazione e, in seguito, un rapporto di controllo che una volta consolidatosi rappresenterà la base dell'istituto della “fiducia”.

L'obiettivo del Re di mantenersi ben saldo al trono, era perseguito anche attraverso il tipo di bicameralismo scelto, nel quale alla Camera elettiva, si affiancava una seconda Camera composta da membri nominati a vita dal Re¹⁷⁵ ovvero il Senato regio¹⁷⁶. La natura retriva

¹⁷⁵ In particolare secondo l'art. 33 dello Statuto Albertino: «Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di 40 anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti: 1 - Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato 2 - Il Presidente della Camera dei deputati 3 - I deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio 4 - I Ministri di Stato 5 - I Ministri segretari di Stato 6 - Gli Ambasciatori 7 - Gli inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni 8 - I primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti 9 - I primi Presidenti dei Magistrati di appello 10 - L'Avvocato generale presso il Magistrato di cassazione ed il Procuratore Generale dopo cinque anni di funzioni 11 - I Presidenti di classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni 12 - I Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni 13 - Gli avvocati generali o Fiscali Generali presso i Magistrati di appello, dopo cinque anni di funzioni 14 - Gli ufficiali generali di terra e di mare. Tuttavia i maggiori generali e i Contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel

dovuta alla modalità di formazione di tale organo, infatti, consentiva di frenare gli impulsi provenienti dalla Camera bassa che, invece, esprimeva e tutelava gli interessi della borghesia. Proprio in considerazione di ciò lo Statuto è stato definito come «sostegno della monarchia e baluardo dello spirito di tradizione contro il soperchiare della democrazia»¹⁷⁷.

A fronte di un'opinione conservatrice che vedeva nell'assemblea di nomina regia un organo tecnico basato su di una rappresentanza depoliticizzata che necessitava esclusivamente di una rimodulazione delle ventuno categorie contenute nell'art.33 dello Statuto¹⁷⁸, l'indole quasi reazionaria del Senato statutario fece sì che, da subito, la dottrina e la classe politica avanzassero proposte di riforma di tale organo in senso elettivo¹⁷⁹. Precisamente, per scongiurare il rischio di

grado in attività 15 - I Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni 16 - I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza 17 - Gli intendenti generali, dopo sette anni di esercizio 18 - I membri della Regia accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina 19 - I membri ordinari del Consiglio superiore di istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio 20 - Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria 21 - Le persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.»

¹⁷⁶ Cfr. Aimo P., *Bicameralismo...*, *op.cit.*, 25, l'autore rispetto a tale modo di atteggiarsi del bicameralismo parla di «un principio generale di organizzazione costituzionale comune alle Carte europee del periodo 1830-1849»; Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006, 5 ove si evidenzia che «la forma di governo statutaria e, in particolare, la struttura parlamentare bicamerale sono da collegare alla marcata influenza esercitata sullo Statuto Albertino dalle Carte francesi del 1814 e del 1830 e da quella belga del 1831».

¹⁷⁷ D' Orazio E., *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, 1911, 396.

¹⁷⁸ Sonnino S., *Del governo rappresentativo in Italia*, Roma, 1872.

¹⁷⁹ Cfr. Cingolossi F., *Autonomie locali e Senato in epoca statutaria*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale: atti del convegno, Roma 20 febbraio 2003*, S. Mangiameli (a cura) Napoli-Roma, 2003, 70 in cui l'autore afferma che tra gli aspetti più profondi e radicati del malessere istituzionale italiano variamente collegati alla questione del bicameralismo e destinati a pesare nel sistema costituzionale repubblicano si possono annoverare «le dinamiche di funzionamento di un parlamento a struttura bicamerale "attenuata", nel quale le modalità di composizione della seconda Camera apparvero da subito inadeguate ed ampiamente contestate in sede politica ed intellettuale; l'esigenza di dare uno spazio di rappresentanza, all'interno della "statualità" di matrice liberale, ad interessi diversi da quelli espressi ed articolati dal notabilato liberale e, successivamente, dai partiti di massa; l'aspirazione a creare, a livello delle istituzioni rappresentative nazionali,

creare un semplice doppione della Camera dei deputati si era proposta una diversa composizione del Senato, ad esempio, tenendo conto degli enti locali ovvero delle categorie di interessi. Così lo stesso Cavour aveva auspicato una riforma del Senato mediante l'introduzione di un sistema elettivo basato su collegi elettorali diversi da quelli della Camera e attraverso una maggiore durata del mandato¹⁸⁰.

Di fatto, però, tali proposte di riforma non condussero a nulla e il sistema si trasformò in maniera graduale e per via consuetudinaria da «costituzionale puro» in «parlamentare rappresentativo» grazie ad una serie di fattori che contribuirono a far sì che assumesse un ruolo di sempre maggior rilievo la Camera elettiva: mentre quest'ultima godeva del sostegno dell'opinione pubblica che si esprimeva attraverso la stampa, nel frattempo divenuta libera; il Senato era lontano dalle istanze innovatrici della società civile e diviso al suo interno anche a causa dell'ostilità del Clero nei confronti dello Stato. Peraltro, il trasferimento sostanziale del potere di nomina dei senatori dalle mani del Re a quelle dei ministri contribuì a rendere i senatori più legati alle istanze del governo che a quelle di casa Savoia¹⁸¹. In particolare, proprio quest'ultimo fattore attenuò le spinte della borghesia contro una riforma del Senato: le c.d. infornate di elementi sicuri e fidati da parte del governo avevano fatto passare in secondo piano la riforma elettiva del Senato che non avrebbe di certo garantito un'ingerenza di simile portata¹⁸².

delle istanze di partecipazione per la rete dei poteri locali, individuandone alternativamente il livello dimensionale ideale nella dimensione provinciale o in quella regionale».

¹⁸⁰ Benso di Cavour C., *La riforma del Senato*, in *Il Risorgimento*, 1848.

¹⁸¹ È l'art.11 del decreto D'Azeglio del 1850 che per la prima volta si prevede che l'atto di nomina dei senatori dovesse essere approvato da una delibera del Consiglio dei ministri.

¹⁸² Contra V. Jemolo A.C., *Camera e Senato: rapporti e contrasti*, in *Il centenario del parlamento*, Roma, 1948, 156, in cui l'autore osserva che «Sebbene il Senato restasse (...) una Camera non rappresentativa di forze, per il prestigio degli uomini

Una volta affermata la preminenza della Camera bassa vi fu chi propose nuovamente una riforma del Senato in senso elettivo anche tra le forze di segno conservatore¹⁸³ e, per la prima volta, si riteneva che tale elezione dovesse avvenire in funzione delle istituende regioni. L'assemblea nominata dal Re, infatti, era geneticamente più debole per la mancanza di qualsivoglia rapporto diretto con le forze vive della società e, in virtù di ciò, non riusciva a sostenere in maniera adeguata la Corona. Sulla scorta di tali argomentazioni Vito D'Ondes Reggio auspicava che lo Stato si dividesse in «varie aggregazioni» che, sulla scia del modello senatoriale americano, avrebbero dovuto eleggere un egual numero di senatori a prescindere dalla diversa densità popolare posseduta da ciascuna «aggregazione»¹⁸⁴. Altri¹⁸⁵, sempre al fine di costituire un anello di congiunzione tra l'economia civile e l'economia politica del Regno, auspicavano che fossero i consigli regionali a proporre al governo la nomina a senatori di quei membri dei consigli provinciali distinti per altezza di vedute e amore per il proprio paese. Parimenti, per ovviare alla mancanza di autorità «che soltanto la pubblica opinione può conferire», si era proposto di far eleggere il Senato alle Assemblee provinciali come avveniva in Svezia e in Olanda¹⁸⁶. Queste proposte, però, non approdarono a nulla di concreto.

che accoglieva, per l'attenzione che tutti i presidenti posero nel difendere le prerogative e nel curare al tempo stesso che rimanesse entro i suoi limiti, per il vigilante senso del rispetto delle regole costituzionali che fu proprio per molti decenni (...) a tutta la classe politica italiana, per la facilità di rapporti e di comprensione che nasceva dall'essere la più gran parte dei senatori antichi deputati (...), il Senato mantenne sempre la sua indipendenza di fronte alla Camera elettiva, pure conscio di ciò che questa, e questa soltanto, poteva negare la fiducia al governo».

¹⁸³ Una posizione isolata fu quella di Balbo C., *Della monarchia rappresentativa in Italia: saggi politici*, Firenze, 1857, 249 il quale, nel considerare ancora il Senato come il terzo potere dello stato non nascondeva la propria ammirazione per la Camera dei Lords inglese.

¹⁸⁴ D'Ondes Reggio V., *Introduzione ai principi delle umane società. Opera da servire da prolegomeni al commento dello Statuto Sardo*, Genova, 1857, 387 ss.

¹⁸⁵ Anonimo, *Considerazioni sulla nota del Ministro dell'Interno per l'ordinamento amministrativo e finanziario del Regno*, Genova, 1861.

¹⁸⁶ Vidari E., *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia*, in *Archivio giuridico*, 1872, 8 ss.

Successivamente, nemmeno l'avvento della sinistra al potere, pur determinando la crescita della conflittualità tra i due rami del parlamento, fece sì che si addivenisse ad una riforma del Senato perché, come la destra conservatrice, la sinistra liberale fece ricorso alle "informate" per creare al Senato maggioranze non ostili al governo invece di procedere alla riforma del Senato in senso elettivo che per tanto tempo aveva auspicato¹⁸⁷.

Tale situazione ha spinto la dottrina ad evidenziare l'incapacità del Senato di incidere nelle decisioni adottate dal parlamento tanto da parlare della Camera alta come di «una corte di registro dei voleri della Camera dei deputati, (...) chiamata ad approvare le proposte del governo e della Camera, raddrizzandole nelle parti secondarie»¹⁸⁸ e dei senatori come di «invalidi della Costituzione»¹⁸⁹ perché non avevano forza né davanti al Re o ai ministri che li avevano nominati, né davanti al popolo che nemmeno li conosceva.

Si susseguì pertanto un'ulteriore serie di proposte di riforma del Senato¹⁹⁰ volte a frenare lo strapotere assunto dalla Camera bassa, rafforzato - peraltro - anche dall'allargarsi del suffragio. Alcune di queste erano incentrate sulle autonomie locali, utilizzate però come filtro qualificato del suffragio rispetto a quello più diretto della Camera¹⁹¹. Ad esempio, Luigi Palma aveva proposto una riforma del Senato che, per continuare a svolgere quella funzione di moderazione, doveva essere eletto mediante elezioni di secondo grado ad opera dei

¹⁸⁷ Ciò fu dovuto al fatto che nello Statuto non era stato fissato un limite numerico al numero dei senatori che da 58 nel 1848 aumentarono in maniera esponenziale sino a diventare 464 nel 1892.

¹⁸⁸ Palma L., *La riforma del Senato in Italia*, in *Quad.cost.*, Firenze, 1885, 247.

¹⁸⁹ Palma L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. 3, Firenze, 1877-80, 265.

¹⁹⁰ Per un'analisi di tali progetti di riforma v. Aimo P., *Bicameralismo...*, *op. cit.*, 40 ss in cui l'autore ricorda le posizioni di Martelli, Alfieri e Turiello.

¹⁹¹ Cfr. Mosca G. *Le costituzioni moderne*, Palermo, 1887, 500; Brunialti A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle costituzioni*, Torino, 1896, 702; Guarnieri A., *Il Senato d'Italia, parole di un senatore*, Palermo, 1886, 11 ss, in cui l'autore auspicava che il Senato vitalizio fosse sostituito da una Camera elettiva basata sulle regioni anche a fine di dare all'Italia un vero e proprio assetto finanziario ed amministrativo.

ceti dirigenti delle amministrazioni locali¹⁹².

Ancora una volta, però, le proposte avanzate non portarono ad alcun esito concreto e la posizione di inferiorità del Senato continuò a peggiorare grazie al costante e imponente uso delle infornate da parte del governo tanto che, verso la fine del secolo, iniziarono a farsi strada posizioni contrarie alla “democratizzazione” del Senato mediante elezione e volte a sostenere con forza la necessità di interrompere la prassi delle infornate per ridare prestigio al Senato e, di conseguenza, per garantire un rafforzamento della Corona¹⁹³.

A fronte di tali posizioni, nei primi anni del novecento, la dottrina si era dimostrata ancora una volta favorevole a rinnovare il Senato prevedendone l’elezione da parte dei Consigli provinciali e comunali¹⁹⁴. La riforma del bicameralismo statutario però, mutuando le parole di Lanciotti, si rivelò impossibile¹⁹⁵. Peraltro, come si dirà meglio nel paragrafo seguente, nemmeno la crisi dello stato liberale dovuta all’affermarsi della società di massa, pur avendo portato in auge il tema della rappresentanza di interessi¹⁹⁶, determinò alcuna modifica dell’assetto del Senato che, come noto, rimarrà immutato fino alla caduta del regime fascista.

¹⁹² Palma L., *Del potere elettorale negli Stati liberali*, Milano, 1869.

¹⁹³ Cfr. Aimo P., *Bicameralismo...*, *op. cit.*, 50, in cui l’autore riporta le posizioni di Ferraris, Bonghi e Sonnino.

¹⁹⁴ Precisamente, si fecero portatori di tale posizione: Brunialti A., *Il diritto...*, *op.cit.*, 660 ss., il quale riteneva che i Consigli provinciali fossero adatti a «costatare quello che avviene in tutti i punti del territorio per avvertire i membri della Camera alta» che avrebbe dovuto rappresentare il luogo di espressione dei vari interessi sociali e professionali; Arcoleo G., *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, 1907, in cui si afferma che il sistema bicamerale avrebbe dovuto essere riformato prevedendo una rappresentanza organica dei reali interessi del paese da attuare con la ripartizione per province e per regioni.

¹⁹⁵ Lanciotti M.E., *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1933.

¹⁹⁶ Tra le varie tesi volte a sostenere la creazione di una Camera professionale da affiancare a quella politica spicca quella di Sturzo L., *Riforma statale e indirizzi politici. Discorsi*, Firenze, 1923, 187 ss. secondo il quale la Camera dei deputati doveva essere affiancata da una assemblea espressione dei corpi accademici, delle istituzioni statali, dei corpi amministrativi e degli organismi sindacali.

3.2 La contestazione del mondo liberal-borghese, il contestuale rafforzarsi del principio della rappresentanza degli interessi e il parlamento nel ventennio fascista

Lo stato liberal-borghese e la concezione liberale di rappresentanza politica come “neutrale” rispetto agli interessi presenti nella società entra in crisi già dall’inizio del XX secolo, quando le associazioni operaie ed i sindacati dei lavoratori iniziarono ad avere un’immediata rilevanza politica per la dimensione assunta, per la struttura organizzativa che si erano date, oltre che per l’ampiezza degli scopi perseguiti. Questi fattori avevano infatti determinato nelle classi sociali emergenti la richiesta di un riconoscimento a livello parlamentare delle loro rappresentanze e spiegavano - come affermato dalla dottrina¹⁹⁷ - la necessità di un ripensamento dell’assetto politico-istituzionale dello Stato e l’opportunità di riconoscere il carattere rappresentativo delle organizzazioni d’interesse.

L’avvento della prima guerra mondiale sopì - in verità solo temporaneamente - il dibattito sulle riforme istituzionali e, in particolare, sulla ristrutturazione del Senato. Come noto, infatti, il profondo mutamento degli equilibri della società e delle istituzioni politiche determinato dalla guerra, impose una riflessione ancor più ampia su temi generali: il mondo liberal-borghese “figlio” del Risorgimento, prima criticato perché ritenuto inadeguato, subito dopo la guerra, veniva contestato palesemente e totalmente, tanto che le classi popolari, che più delle altre avevano sopportato i disagi e le fatiche del conflitto bellico, avanzarono una serie di rivendicazioni per mutare il volto dell’Italia liberale. La nascita dei partiti di massa¹⁹⁸ e

¹⁹⁷ Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia...*, op. cit., 32 ss.

¹⁹⁸ É in quel periodo che nasce il partito popolare italiano (ispirato alla dottrina sociale della Chiesa e fondato il 18 gennaio 1919 da Luigi Sturzo, insieme a

l'introduzione del sistema elettorale proporzionale per l'elezione della Camera bassa avevano prodotto effetti dirompenti sul sistema politico perché il polo moderato-conservatore si era dimostrato del tutto incapace di tenere il passo con le trasformazioni organizzative imposte dai nuovi tempi come, invece, era avvenuto in Inghilterra¹⁹⁹. Dunque, sebbene in quegli anni si fosse rafforzata l'idea che la rappresentanza organica e degli interessi potesse rappresentare una possibile risposta alla crisi delle istituzioni liberali che la guerra aveva contribuito a peggiorare²⁰⁰, la presenza di forze politiche eterogenee in parlamento e la contestuale incapacità della classe dirigente liberale di rafforzare l'istituzione parlamentare attraverso l'integrazione della rappresentanza politica con la rappresentanza territoriale e/o con la rappresentanza di interessi, hanno lasciato campo libero a scelte di tipo antidemocratico.

Come noto, infatti, Mussolini approfittò della situazione che si era venuta a creare e riuscì a conquistare il potere utilizzando alternativamente legalità - sfruttando i punti di debolezza dello Statuto - ed illegalismo - ricorrendo alle minacce, alla violenza fisica e allo squadristico come mezzo di competizione politica, di compressione e

Giovanni Bertini, Giovanni Longinotti, Angelo Mauri, Remo Vigorelli e Giulio Rodinò), e si rafforzò quello socialista.

¹⁹⁹ Cfr. Sicardi S., *Il fascismo in Parlamento*, in *Storia d'Italia, annali 17, il Parlamento*, Torino, 2001, 268.

²⁰⁰ In tal senso, si erano espressi il partito popolare, i cattolici e i nazionalisti. Come noto, infatti, mentre il partito popolare era intenzionato a fare del Senato una Camera elettiva espressione diretta degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali; i cattolici avevano proposto una riforma fondata sulla rappresentanza organica delle classi sociali. I nazionalisti, invece, ritenevano che il Senato dovesse rappresentare i corpi professionali, i sindacati, i comuni e gli enti locali. Sulle posizioni dei cattolici Cfr. Sturzo L., *Crisi e rinnovamento...*, *op.cit.*; Ambrosini G., *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamenti politici*, Roma, 1925, 123 ss. Tra i nazionalisti si ricorda la posizione di Rocco A. che, al secondo convegno del movimento fascista tenutosi nel 1919, si dichiarava a favore di una limitazione del potere della Camera dei deputati (in cui si esercita il «dominio dei più furbi e demagoghi professionali»), ritenendo al contrario opportuna la creazione di un Senato che riunisse «tutte le forze vive della Nazione», rappresentandone «i corpi professionali, i sindacati, i Comuni, gli enti locali». Al contrario, la sinistra italiana e i repubblicani erano a favore del monocameralismo.

di eliminazione degli avversari²⁰¹.

Precisamente, - una volta abbandonate le posizioni radicali del Programma dei Fasci Italiani di Combattimento dell'agosto del 1919²⁰², in cui la critica del vecchio sistema parlamentare era accompagnata dalla proposta di eliminazione del Senato regio, che avrebbe dovuto essere sostituito da una serie di consigli eletti dai rappresentanti delle associazioni professionali e di mestiere, dai sindacati operai, ecc...da affiancare all'Assemblea nazionale²⁰³ - l'attacco al parlamento ad opera del partito fascista avvenne gradualmente e in maniera tale da determinare non già l'eliminazione dell'istituzione, ma lo svuotamento della stessa abolendone la sostanza e la ragion d'essere costituzionale attraverso la soppressione delle garanzie statutarie, ma contestualmente simulandone il rispetto²⁰⁴. Peraltro, l'operazione di smantellamento dell'istituzione parlamentare riguardò principalmente la Camera dei deputati e può essere scandita in una serie di tappe che porteranno nel '39 alla creazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Mussolini, infatti, una volta ottenuta la presidenza del consiglio dei ministri - rispettando dal punto di vista formale le normali procedure di formazione del governo²⁰⁵, ma sostanzialmente facendo uso della violenza²⁰⁶ - conscio del carattere coalizionale del suo governo e del

²⁰¹ Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, 265.

²⁰² Il programma è riportato in De Felice R., *Mussolini il rivoluzionario*, Torino, 1965.

²⁰³ Questa posizione era stata resa nota da Mussolini in un articolo del 1919 pubblicato sul *Popolo d'Italia* e venne ripresa da Enrico Rocca nell'agosto dello stesso anno.

²⁰⁴ Calamandrei P., *La funzione...*, *op.cit.*, 265.

²⁰⁵ La nomina di Mussolini a presidente del consiglio dei ministri fu, infatti, preceduta dal consueto rituale delle crisi ministeriali in regime parlamentare: le consultazioni, l'incarico dato dal Re su designazione fatta dai capi dei partiti, gli accordi tra gruppi per formare la maggioranza, la creazione di un governo di coalizione e dal voto di fiducia.

²⁰⁶ In proposito Calamandrei P., *La funzione...*, *op.cit.*, 267, afferma che «in sostanza questo era già un colpo di Stato: il vero motivo determinante della crisi parlamentare era stata la minaccia della sedizione armata, e tutti gli atti della Corona e della

fatto che il partito fascista fosse ben lontano dal raggiungere in parlamento la maggioranza, anche relativa, decise di intervenire sulla legge elettorale sostituendo la formula proporzionale con una formula che gli avrebbe permesso di ottenere una larga e stabile maggioranza nella legislatura successiva. Tale esito veniva raggiunto mediante l'approvazione, peraltro con larghe maggioranze sia alla Camera che al Senato²⁰⁷, della "legge Acerbo" il 18 novembre del 1923, che determinò la prima profonda rottura col sistema rappresentativo sancito nello Statuto²⁰⁸ spingendo i commentatori dell'epoca a parlare di «suicidio della Camera rappresentativa»²⁰⁹. Mussolini, però, non voleva solo ottenere una stabile maggioranza in parlamento, ma voleva realizzare un totale annichilimento dell'istituzione eliminando le opposizioni, "uccidendo" la critica e la discussione parlamentare che - come noto - rappresentano la vera ragion d'essere del parlamento. Tale obiettivo veniva perseguito, dall'esterno, facendo largo uso della violenza: sono a tutti note le tristi vicende dell'assassinio di Giacomo Matteotti del 10 giugno del 1924 in risposta al suo ultimo discorso in parlamento del 30 maggio ovvero dell'impedimento fisico ai deputati aventiniani di rientrare in aula²¹⁰ e

maggioranza parlamentare, attraverso i quali quella crisi fu risolta, non furono che atti di dedizione e di acquiescenza a quella minaccia: atti inquinati dalla paura».

²⁰⁷ Ciò che fu dovuto al fatto che, da un lato, la classe politica di derivazione liberale, conservatrice e moderata, aveva la presunzione di assorbire e metabolizzare il fascismo, utilizzandolo a fini di normalizzazione di una situazione politica e sociale profondamente lacerata, cfr. Gianfrancesco E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008, 8; dall'altro lato, il consenso fu stimolato con «una inscenatura di forza, che un deputato presente in aula così descrisse: viene il grande giorno. La seduta è solenne. Storica, scrivono i giornali. I deputati sono tutti nell'aula. Nelle tribune le camice nere ostentatamente si trastullano con le pistole. I più faceti sguainano il pugnale con grande calma, si arrotondano le unghie. I deputati fingono di non vedere...» cfr. Calamandrei P., *La funzione...*, *op.cit.*, 268.

²⁰⁸ Cfr. cap. II, § 2.6.

²⁰⁹ Calamandrei P., *La funzione...*, *op.cit.*, 268.

²¹⁰ Operazione, questa alla quale si è tentato di dare - seppur con notevole ritardo - un sorta di copertura "legale" con l'approvazione della mozione Turati del novembre del 1926, con la quale si prevedeva l'espulsione dei parlamentari aventiniani come sanzione disciplinare (sebbene nessuna norma regolamentare prevedesse tale tipo di

del successivo omicidio di Giovanni Amendola²¹¹. Dall'interno, invece, tale obiettivo veniva perseguito e realizzato attraverso modifiche legislative e regolamentari idonee a spezzare la dialettica del principio maggioritario-minoritario. Precisamente, vennero approvate nel corso della XXVII legislatura una serie di modifiche dei regolamenti parlamentari volte a rafforzare la maggioranza ed il governo²¹² e a limitare fortemente l'ostruzionismo parlamentare²¹³.

Particolarmente importanti nel processo di destrutturazione interna del parlamento e di introduzione di un vero e proprio regime del governo si rivelarono le leggi nn. 2263 del 1925 e 100 del 1926. L'art. 6 della prima, infatti, prevedeva che nessun oggetto potesse essere messo all'ordine del giorno di una delle due camere senza l'adesione del Capo del governo²¹⁴; la seconda, invece, interveniva in materia di potestà normativa dell'esecutivo e prevedeva, oltre al termine di due anni per convertire i decreti in legge, la perdita di efficacia *ex nunc* in

sanzione - si parla infatti di provvedimento di rottura della legalità regolamentare e statutaria).

²¹¹ Cfr. Calamandrei, *La funzione...*, *op.cit.*, 269, in cui l'autore spiega il significato simbolico che tali azioni violente assumevano precisando che: «Colpita in Matteotti l'opposizione presente nell'aula che accusava con la sua fiera parola, si volle colpire in Amendola l'opposizione allontanatasi dall'aula, che continuava ad accusare con il suo silenzio e che colla sua assenza voleva testimoniare la sua fede religiosa, capace di attendere senza scoramento, nella invincibile libertà».

²¹² Ad esempio, si era prevista: la sostituzione delle commissioni con gli uffici (i cui membri venivano estratti a sorte); la possibilità per il Governo di presentare ddl nell'intervallo tra una riunione e l'altra della Camera, e la possibilità di convocare straordinariamente gli uffici per il loro esame ovvero di rinviare le deliberazioni finali a scrutinio segreto sui ddl fino a quattro giorni, per evitare possibili colpi di mano in aula.

²¹³ Tra tali misure si segnalano: la disciplina restrittiva degli ordini del giorno; l'elevazione del *quorum* per la richiesta del numero legale; il necessario consenso del governo per porre in votazione emendamenti di spesa e, infine, ma non in ordine di importanza, il meccanismo in base al quale in caso di discussione di un ddl protratta "con evidente artificio" per più di 5 sedute il Governo o 30 deputati avrebbero potuto chiedere una procedura abbreviata, che se approvata dall'assemblea, imponeva la votazione sul provvedimento nello stato in cui si trovava entro una data certa.

²¹⁴ Nonostante il coraggioso tentativo di Costantino Mortati di leggere tale previsione in senso restrittivo, intendendo tale potere non esercitabile per le materie più propriamente parlamentari e non rientrante tra gli *interna corporis*, tale strumento realizza una vera e propria "deparlamentarizzazione della vita politica". In tal senso v. Gianfrancesco E., *Parlamento e...*, *op. cit.*, 15.

caso di mancata conversione, così attribuendo ai decreti valore di leggi temporanee o provvisorie²¹⁵.

L'ultima tappa dell'assalto al parlamento si realizzava con l'abbandono di ogni parvenza di elezione. Come noto, infatti, la riforma elettorale del 1928 fece sì che il voto degli elettori si traducesse nella mera ratifica dei membri designati dal Gran Consiglio²¹⁶ (sulla base di proposte non vincolanti delle associazioni di categoria). Gli elettori erano quindi chiamati ad approvare in blocco la lista dei deputati scelti dal Gran Consiglio e, quindi, in sostanza, scelti dal partito con il beneplacito del suo capo. Più che di elezioni si trattava dunque di un vero e proprio plebiscito!

È proprio la riforma elettorale del 1928 che apre la strada alla soppressione della Camera dei deputati che verrà sostituita nel 1939 con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni chiamata, insieme al Senato regio, a collaborare con il governo per la formazione delle leggi. Nella nuova istituzione non c'è più spazio per il dibattito tra idee diverse, né per il riconoscimento della diversità politica. La Camera dei Fasci e delle Corporazioni non era per nulla assimilabile ad un parlamento, bensì ad un organo consultivo formato da funzionari nominati (e revocabili) dal capo del governo che poteva intervenire pervasivamente e in modo totale nell'organizzazione e nel funzionamento della Camera stessa²¹⁷.

²¹⁵ Cfr. Paladin L., *Fascismo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1967, 890.

²¹⁶ Il Gran Consiglio, nato nell'ottobre del 1922 come organo supremo del Partito fascista - la cui composizione dipendeva dalla volontà del capo del governo che lo presiedeva - con la legge del 1928 diventava organo di Stato, pur mantenendo una fisionomia bifronte in quanto organo di passaggio e raccordo tra il partito e lo Stato. Sul Gran Consiglio v. Calamandrei P, *Le funzioni...*, *op.cit.*, 281 ss.

²¹⁷ Ad onor del vero una parte dei costituzionalisti tentò di sostenere che anche la Camera dei Fasci e delle corporazioni avesse, come voleva lo Statuto, carattere rappresentativo: si precisava infatti che la rappresentanza potesse essere anche di interessi e non di volontà e potesse avere il suo titolo costitutivo, oltre che nella mandato volontariamente conferito dal rappresentato al rappresentante, nella legge che provvede a designare un rappresentante al rappresentato incapace. Sul carattere rappresentativo della Camera dei Fasci e delle corporazioni cfr. Panunzio S., *La*

Spostando l'attenzione sul Senato, sebbene il fascismo rivoluzionario delle origini tendeva ad una sua totale soppressione, le varie riforme presentate nel corso del ventennio²¹⁸ vennero liquidate da Mussolini per motivi contingenti o per motivi concernenti il rilievo pratico delle proposte di riforma. Infatti, anche durante il regime si preferì fare largo uso delle c.d. informate per nominare senatori fedeli al partito fascista. Tali nomine furono così numerose²¹⁹ che, se non fosse sopraggiunto il crollo del regime, la "fascistizzazione" del Senato si sarebbe compiuta in maniera fisiologica con la morte dei senatori di opposizione. Si era inoltre prevista una associazione, l'unione nazionale dei senatori fascisti, che riuniva i senatori vicini al regime²²⁰, la cui anomalia risiedeva nell'essere una proiezione diretta del partito nel Senato tanto che il suo organo direttivo era nominato direttamente dal capo del governo. Infine, si era provveduto a modificare i regolamenti del Senato, per adeguarli alle modifiche che *medio tempore* erano state fatte alla Camera e si era provveduto a fare in modo che i membri della minoranza non potessero far parte degli organi della presidenza²²¹. Ciò nonostante, il Senato è comunque riuscito a mantenere durante il ventennio una certa indipendenza, tanto che - nonostante il giudizio negativo che può essere dato al ruolo da esso svolto nel periodo fascista - la dottrina ha sottolineato che, grazie alla «sempre mantenuta filiazione dalla monarchia» e al «suo recupero di autonomia dal vacillante regime fascista», il Senato ha rappresentato «l'asse politico della continuità trans fascista dello

Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Roma, 1939; Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940, 240.

²¹⁸ Nella relazione Gini del 1925, approvata dal Gran Consiglio, si proponeva ad esempio di riformare il Senato in senso parzialmente elettivo e corporativo.

²¹⁹ Nel periodo fascista si assiste alla nomina di ben 596 senatori.

²²⁰ Gli aderenti a tale associazione erano solamente 41 nel 1925 ed arrivarono ad essere 430 nel 1943.

²²¹ Il presidente del Senato era nominato dal re; tale nomina veniva però controllata dal presidente del consiglio. Al presidente del Senato spettava, poi, il compito di nominare la commissione per la verifica dei titoli dei nominati al Senato.

Stato», un «qualcosa di diverso da una mera appendice dell'ordinamento totalitario»²²².

Il destino dell'istituzione parlamentare, così come si era venuta a configurare durante il ventennio fascista era inevitabilmente legato alle sorti del regime stesso. Così, - come a tutti noto - con i decreti regi nn. 704, 705 e 706, firmati in successione il 2 agosto 1943, si sopprimevano la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Partito Nazionale Fascista e il Gran consiglio, prevedendo che nel termine di quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra si sarebbe provveduto «alla elezione di una nuova Camera dei deputati». Era evidente il tentativo di tornare allo Statuto eliminando le istituzioni che - più delle altre - avevano inflitto un duro colpo al sistema parlamentare. L'elezione della nuova Camera, però, non avvenne sotto l'egida dello Statuto, ma solo cinque anni più tardi dopo l'adozione della nuova Costituzione.

Il Senato del Regno, invece, cessò dalle sue funzioni con l'emanazione del decreto De Gasperi n. 48 del 1946, che affidava la decisione sullo *status* giuridico dei suoi membri all'Assemblea costituente, la quale, con la legge costituzionale n. 3 del 1947, dichiarava la definitiva soppressione della Camera alta e prevedeva la decadenza degli *ex* senatori dalle prerogative, dalle guarentigie e dai diritti inerenti alle loro capacità.

3.3 Il parlamento in Assemblea costituente: Il dibattito e le proposte della Seconda Sottocommissione e della Commissione dei 75

Una volta caduto il fascismo e conclusa la disastrosa esperienza bellica, il dibattito teorico e politico italiano si concentrò sulla fondazione del nuovo Stato democratico di diritto, i cui connotanti

²²² V. Aimo P., *Bicameralismo...*, *op.cit.*, 69-70.

venivano concordemente rintracciati nella valorizzazione del pluralismo, nella necessaria rappresentanza degli interessi politici e nel ruolo di raccordo tra società ed istituzioni svolto dai partiti. Il governo Parri²²³, con decreto luogotenenziale n. 435 del 31 luglio 1945, istituì il Ministero per la costituente con il compito di «preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale»²²⁴. A tal fine furono nominate dal Ministro per la costituente, Pietro Nenni, tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro ed i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Il lavoro svolto dall'ultima delle tre Commissioni appena citate fu particolarmente rilevante perché le questioni discusse in seno ad essa si riproposero negli stessi termini in Assemblea costituente²²⁵. Difatti, sebbene tale commissione si dichiarò favorevole al sistema bicamerale e scartò immediatamente l'ipotesi di una Camera non elettiva, dopo aver passato in rassegna i vari sistemi di composizione della seconda Camera (a base regionale, a base organica di interessi culturali ed

²²³ Nella elaborazione della Costituzione repubblicana si susseguirono varie fasi. Il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, dispose che dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine avrebbe eletto a suffragio universale diretto e segreto un'Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Lo stesso provvedimento stabilì lo scioglimento della Camera (già decretato da Badoglio nell'agosto del 1943, ma con la prospettiva della convocazione di una nuova Camera) e del Senato e demandò l'esercizio della funzione legislativa al Consiglio dei ministri, che l'avrebbe esercitata tramite decreti legislativi, sottoposti alla sanzione e alla promulgazione da parte del Luogotenente generale del Regno. Sulla base di questo decreto inoltre il presidente Bonomi nominò i presidenti della Camera dei deputati e del Senato nelle persone di Vittorio Emanuele Orlando e di Pietro Tomasi della Torretta per affermare una "continuità ideale dell'antica Camera dei deputati con l'Assemblea che (sarebbe stata) liberamente eletta dal popolo italiano, quando esso (avesse) liberamente deciso i suoi ordinamenti costituzionali".

²²⁴ Cfr. d.lgs. n. 43 del 1945 e la lettera del Ministro per la costituente on. Nenni al presidente della commissione per la riorganizzazione dello Stato, prof. Forti, *Relazione all'Assemblea Costituente*, in *Ministero per la costituente*, I, XIII-XIV.

²²⁵ La Commissione era presieduta dal prof. Ugo Forti ed era composta da 90 membri.

economici e a base mista) non riuscì a raggiungere un accordo e negli atti conclusivi del dibattito, poi presentati in Assemblea costituente, precisò che la maggioranza della sottocommissione²²⁶ era favorevole ad una seconda Camera basata sulla rappresentanza regionale «temperata» o sulla elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili, «con particolare considerazione per la prima soluzione»²²⁷.

In effetti, in Assemblea costituente, la connessione tra regioni e seconda Camera venne prospettata in seno alla seconda sottocommissione presieduta dall'on. Terracini, sin dall'inizio dei lavori. Come noto, infatti, il democristiano Ambrosini nella seduta del 27 luglio 1946 aveva affermato che se all'esito dei lavori si fosse optato per una seconda Camera, la partecipazione della regione, anche limitatamente al numero dei Senatori, sarebbe stata auspicabile²²⁸. Ciò nonostante, le eterogenee posizioni dei diversi gruppi politici che presero parte all'Assemblea costituente fece sì che intorno alla seconda Camera si sviluppasse un dibattito rispetto al quale Ruini, in

²²⁶ La Commissione Forti era stata infatti suddivisa in 5 sottocommissioni. La prima si occupò dei «problemi costituzionali» tra cui rivestì un posto di rilievo l'organizzazione e il funzionamento del potere legislativo.

²²⁷ Sulle posizioni diverse posizioni affermate in seno alla Commissione Forti cfr. Occhiocupo N., *La «Camera delle Regioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, 1977, 409-411; in cui si precisa che «La sottocommissione, nel tentativo di allontanare il «pericolo federalista», escogitò il sistema della «rappresentanza regionale temperata» una rappresentanza, cioè, «non uguale per tutte le regioni, ma nemmeno direttamente proporzionale alla loro popolazione, essendo *temperata* in modo da attuare le più notevoli sperequazioni che sorgerebbero dalla mera considerazione del peso demografico delle varie regioni». Si stabiliva così, un numero minimo ed uno massimo di rappresentanti regionali. (...) Un altro sistema fu preso in esame dalla sottocommissione, quello della «rappresentanza organica di interessi culturali ed economici» (...) Le opposizioni incontrate da questa forma di rappresentanza e la considerazione che gli interessi locali dovessero avere in ogni caso specifica tutela, suggerirono una soluzione «mista», quella di «integrare e di connettere il principio della rappresentanza di interessi con quella della rappresentanza regionale, di combinare la rappresentanza del gruppo locale e del gruppo economico culturale». (...) Tuttavia, non mancò chi fece osservare che «i sistemi misti spesso non fanno che assommare nella stessa Camera i difetti e le difficoltà di ciascun diverso sistema presente»».

²²⁸ *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, VII, 922.

Assemblea generale, parlò del tema «più discusso e tormentato della Costituzione»²²⁹.

In effetti, rispetto alla creazione della seconda Camera, non c'era discordanza di vedute solo sul *quomodo*, ma anche sull'*an*.

In particolare, la D.C. aveva manifestato ripetutamente di essere favorevole a realizzare, oltre alle regioni e ad una Assemblea eletta a suffragio universale diretto, «un'Assemblea nazionale degli interessi organizzati, fondata prevalentemente sulla rappresentanza eletta dalle organizzazioni professionali costituite nelle regioni»²³⁰. Tuttavia, benché fosse pacifico che la regione avrebbe dovuto rappresentare la «base» per realizzare la rappresentanza di interessi, non c'era concordanza di vedute sul come avrebbe dovuto essere utilizzata a tal fine²³¹. Peraltro, nel progetto che venne presentato dalla D.C. in seno alla seconda sottocommissione, il 15 ottobre 1946, si escludeva la partecipazione delle assemblee regionali alla composizione della seconda Camera e la regione veniva concepita come una mera circoscrizione elettorale. Per quanto riguarda la posizione dei democristiani, si può sin d'ora anticipare che la volontà di fare del

²²⁹ *Atti Assemblea Costituente*, assemblea generale, IV, 3077.

²³⁰ Cfr. *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, I, Roma, 1968.

²³¹ Tosato proponeva che i senatori venissero eletti dalle Assemblee regionali (15 per ogni assemblea), su designazione delle istituzioni e delle associazioni che perseguono gli interessi generali attinenti agli enti territoriali, alla scuola, all'industria ed al commercio, all'agricoltura, all'artigianato, alla giustizia e alla sanità pubblica, cfr. *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1097. Mortati proponeva che il Senato fosse composto da 300 membri eletti dalle regioni, per metà a suffragio universale diretto e, per l'altra metà nell'ambito di speciali collegi elettorali formati in base all'appartenenza dei cittadini a diverse categorie produttive, cfr. *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1118. Mannironi proponeva che le assemblee regionali eleggessero 3 rappresentanti per ogni regione ed un rappresentante ogni 300.000 abitanti, scelti fra gli esponenti delle forze produttive, secondo proporzioni fissate dalle stesse assemblee regionali, cfr. *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1122. Ambrosini, invece, per conciliare le diverse vedute, proponeva che i seggi della seconda Camera fossero distribuiti tra le regioni in proporzione alla loro popolazione, con un minimo di seggi per ogni regione, precisando che 2/3 dei senatori avrebbero dovuto essere eletti da un collegio elettorale composto dai membri dei consigli elettivi degli altri enti locali territoriali e che 1/3 avrebbe dovuto essere eletto da collegi speciali delle varie attività produttive, *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1127.

Senato una Camera di rappresentanza di interessi organizzati non fu mai abbandonata dalla D.C. che venne sconfitta sul punto per ben tre volte: in seconda sottocommissione²³², in sede di commissione dei 75²³³ e in Assemblea generale²³⁴, perché, agli occhi dei più, tale composizione richiamava idealmente la Camera corporativa fascista.

Il partito comunista, invece, era contrario al bicameralismo ritenendo che un parlamento monocamerale fosse maggiormente conforme alla concezione unitaria di sovranità²³⁵. Tuttavia, preso atto della posizione minoritaria di cui si era fatto portatore, non si era opposto in maniera radicale all'istituzione della seconda Camera, a patto però che fosse elettiva, che non rappresentasse un freno, ma una maggiore garanzia del sistema parlamentare²³⁶ e che non fosse composta sulla base della rappresentanza di interessi di alcune associazioni o categorie²³⁷. Il partito comunista, dunque, pur dimostrando un'apertura nei confronti dell'istituzione della seconda Camera, si poneva in netto contrasto rispetto alle posizioni dei democristiani. Va peraltro ricordato che inizialmente si mostrò anche favorevole a stabilire una connessione organica tra regione e seconda Camera²³⁸ ma che, a fronte delle posizioni manifestate dai

²³² Il progetto venne respinto a maggioranza. Fu, invece, approvata la proposta Perassi che escludeva l'elezione, anche parziale, dei membri della seconda Camera da parte di distinti collegi elettorali costituiti su base professionale o di categorie. Cfr. , 1173.

²³³ *Atti Assemblea Costituente*, commissione per la Costituzione , VI, 248.

²³⁴ *Atti Assemblea Costituente*, assemblea plenaria, IV, 2982.

²³⁵ Cfr. il discorso dell'On. La Rocca all'inizio della discussione sulla struttura da dare al Parlamento del 6 settembre 1946, in *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, VII, 949: «se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova la sua espressione in un'assemblea, la quale rispecchia questa volontà ed è chiamata ad attuarla».

²³⁶ Si voleva evitare che la seconda Camera potesse frenare le riforme economiche e sociali che la sinistra intendeva realizzare nell'eventualità di una maggioranza di sinistra. In tal senso, Occhicupo N., *La «Camera...»*, op.cit, 418; Rotelli E., *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, 254.

²³⁷ Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1100.

²³⁸ Cfr. Crisafulli V., *Per una costituzione democratica*, in *Rinascita*, 1946: «Se l'ordinamento giuridico sarà regionalmente decentrato, la seconda Camera potrebbe

democristiani, mutò repentinamente orientamento e, nel tentativo di dar vita ad una seconda Camera che rispecchiasse nella maniera più fedele possibile lo schieramento politico dell'altra, lasciò spazio alle regioni solo come circoscrizioni elettorali in cui sarebbe dovuta avvenire la votazione.

Molto vicini alla posizione dei comunisti erano i socialisti, che per le stesse ragioni erano in linea di principio contrari all'istituzione di una seconda Camera ma che ne avrebbero tollerato l'istituzione solo se, dal punto di vista politico, avesse rappresentato una "copia" della prima o, in alternativa, fosse formata attraverso le assemblee regionali²³⁹.

Il partito repubblicano, invece, avvertiva più degli altri l'esigenza di attuare un raccordo tra Stato e regioni, tanto che in tutte le fasi del dibattito propose di far eleggere il Senato dalla assemblee regionali²⁴⁰. Infine, favorevoli ad un Senato rappresentativo delle regioni erano il Partito d'Azione²⁴¹ e, in una prima fase del dibattito, alcuni esponenti del partito liberale (Einaudi²⁴² e Bozzi²⁴³).

Le posizioni poc'anzi descritte fecero sì che - dopo essere stata

essere formata da rappresentanti delle singole regioni, in base al criterio di un rapporto proporzionale con le rispettive popolazioni, opportunamente temperato per impedire il prevalere di certe regioni sulle altre»; La Rocca V., proponeva, invece, un'elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali, *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, VII, 849;

²³⁹ Tant'è che si era addirittura proposto che fosse proprio la prima Camera ad eleggere la seconda, Lami Starnuti, *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 950-951.

²⁴⁰ Cfr. Conti, *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 812: «Il Senato dovrebbe essere un Camera destinata, in prima linea, a rappresentare l'organo nel quale l'indirizzo dell'attività politica e legislativa dello Stato si determina tenendo conto delle diverse esigenze regionali».

²⁴¹ Fu proprio uno degli esponenti di tale partito, Lusso, a proporre la formula secondo cui la seconda Camera avrebbe dovuto essere «La Camera delle regioni», cfr. *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, VII, 1112.

²⁴² «Il nuovo Senato dovrebbe essere composto prevalentemente da rappresentanti regionali», *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1085.

²⁴³ Egli proponeva di «immettere al fianco delle assemblee regionali, nuove forze nel corpo elettorale, per renderlo più vasto ed eterogeneo, e queste potrebbero essere costituite da rappresentanti delle associazioni professionali», *Atti Assemblea Costituente*, seconda sottocommissione, 1180.

approvata l'adozione di un sistema bicamerale in cui le due camere avrebbero dovuto avere pari attribuzioni - nell'affrontare il tema della composizione della seconda Camera si affermasse l'idea che il Senato avrebbe potuto essere reso realmente rappresentativo delle regioni. Questa posizione però, grazie ad una serie di veti incrociati che si susseguirono in sede di seconda sottocommissione, prima, di comitato redazione poi e, infine, in Assemblea generale, portò all'approvazione di un testo che faceva delle regioni semplici circoscrizioni elettorali. Infatti, la seconda sottocommissione - dopo aver liquidato la proposta di articolo dell'on. Lussu secondo cui «la seconda Camera è la Camera delle regioni»²⁴⁴; respinto la proposta democristiana della rappresentanza di interessi e quella comunista di eleggere i membri della seconda Camera a suffragio universale diretto; criticato la proposta Perassi, laddove prevedeva che il Senato avrebbe dovuto essere eletto per 1/3 dalle assemblee regionali e per 2/3 da delegati dei consigli comunali, - approvò la proposta presentata dall'on. Laconi, in virtù della quale la seconda Camera sarebbe dovuta essere eletta dai collegi regionali, a suffragio universale indiretto. Si trattava però di una soluzione che «non accontentava nessuno»²⁴⁵, tanto che in sede di «comitato di redazione»²⁴⁶ si confermò che «la seconda Camera dovesse essere eletta a base regionale», che per essere eletti al Senato si doveva essere nati nella regione o esservi domiciliati, che alle regioni veniva attribuito un numero fisso di senatori eletti per 1/3 da parte dei consigli regionali e per la parte rimanente a suffragio

²⁴⁴ Erano contrari a tale formulazione: i democristiani, secondo cui non era necessario definire la seconda Camera ed era necessario che la seconda Camera non rappresentasse solo gli interessi regionali; i comunisti, secondo cui tale formulazione evocava aspirazioni federalistiche contrarie alle esigenze politiche del paese e la destra. I repubblicani, invece, ne tentarono una difesa, ma senza troppa convinzione.

²⁴⁵ Cfr. Occhicupo, *La Camera...*, op. cit., 428.

²⁴⁶ Ovvero quel comitato incaricato di procedere alla redazione del testo della Costituzione a mano a mano che le sottocommissioni completavano il lavoro. Testo che poi le commissioni avrebbero dovuto approvare in seduta plenaria e che poi sarebbe stato discusso in Assemblea generale.

universale diretto²⁴⁷.

In Assemblea generale poi, dato che nessuna delle forze politiche si riconosceva nello schema di progetto redatto dal comitato di redazione, tutti gli schieramenti iniziarono a muovere rilievi al testo che era stato, non già il frutto di un compromesso, ma il prodotto di occasionali maggioranze. Così, se la proposta democristiana della rappresentanza di interessi veniva respinta per l'ennesima volta, i comunisti spingevano ancora affinché il Senato fosse eletto a suffragio universale diretto perché, solo la creazione di uno stato federale, avrebbe giustificato una rappresentanza su base regionale eletta a suffragio indiretto. Tale posizione, peraltro, era condivisa dai socialisti, dai socialdemocratici e dalle destre. Gli unici a difendere il progetto furono l'esponente di destra, on. Condorelli, il socialista Ruini ed il democristiano Mortati. Il primo affermò, infatti, che il Senato dovesse necessariamente funzionare come Camera delle regioni, perché l'ordinamento regionale che si era scelto sarebbe rimasto del tutto inattuato se non avesse avuto «l'organo della sua difesa e della sua direzione proprio nell'organismo costituzionale centrale»²⁴⁸. Anche Ruini ricordava che, una volta introdotta la regione nell'ordinamento, fosse opportuno che le si consentisse di partecipare alla formazione del Senato che solo così avrebbe potuto fungere da mediatore degli interessi di questi nuovi enti²⁴⁹. Mortati, infine, - con argomentazioni estremamente attuali che potrebbero essere usate anche oggi - ricordava che la riforma regionale sarebbe stata deviata dalle finalità politiche per cui era stata promossa se non avesse trovato il suo svolgimento e la sua applicazione

²⁴⁷ L'introduzione di questo sistema elettorale ibrido ha posto le premesse per l'annullamento del carattere parzialmente regionale del Senato perché lo ha reso facile bersaglio degli oppositori essendo privo di una sua logica (che invece era presente quando il sistema di elezione del Senato era tutto di secondo grado), Occhiocupo N., *La «Camera...», op.cit.*, 429.

²⁴⁸ *Atti Assemblea Costituente*, assemblea generale, 2889.

²⁴⁹ *Atti Assemblea Costituente*, assemblea generale, 2957.

nell'ordinamento del parlamento ovvero in una forma specifica di rappresentanza politica in forza della quale le regioni avrebbero potuto rappresentare al centro i loro bisogni unitariamente intesi. Le regioni - per Mortati - dovevano rappresentare non una semplice circoscrizione elettorale, ma un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale. Peraltro, contro l'argomento portato dai comunisti, dai socialisti e dalle destre, affermava che tra Stato federale e Stato regionale ci fosse una piena analogia perché «pur nella differenza dei due tipi di ordinamento» in entrambi è «comune l'esigenza ad una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale»²⁵⁰.

Alla fine, esaurita la discussione generale, l'ostilità delle sinistre e dei liberali nei confronti di una selezione di secondo grado riuscì a porre in minoranza repubblicani e democristiani e favorì l'approvazione del c.d. o.d.g. Nitti, che faceva perno su elezioni di primo grado all'interno di collegi uninominali, e che fu approvato con 191 voti favorevoli contro 180 contrari; tra l'altro, l'elezione diretta, escludeva – in quanto incompatibile - i consigli regionali da ogni partecipazione alla formazione del Senato.

Il riferimento esplicito al sistema del collegio uninominale e la scelta del sistema maggioritario rimanevano però estranei al testo costituzionale, sebbene – stante l'ampio dibattito in merito e la convergenza sul punto – fosse stato assunto dal governo e dalla stessa Assemblea costituente l'impegno di informare ad essi la futura legge elettorale.

Con l'approvazione dell'o.d.g. Nitti del 7 ottobre 1947 tramontò ogni possibilità che il Senato assumesse una composizione differenziata. L'art. 57 venne approvato nella seguente formulazione: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna

²⁵⁰ *Atti Assemblea Costituente*, assemblea generale, 2921.

Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore.» Scomparve dunque la quota dei senatori eletti direttamente dai Consigli regionali determinando quella che, per alcuni²⁵¹ ha rappresentato la «vendetta degli antiregionalisti contro il regionalismo», mentre per altri²⁵² è stata il frutto di una «convergenza obiettiva di posizioni, sfruttate abilmente dalle sinistre, che ha permesso la creazione di una seconda Camera molto lontana dalle aspirazioni autonomistiche di cattolici e repubblicani».

L'espressione "base regionale" ex art. 57, comma I, Cost., e la fissazione di un numero minimo di senatori per ogni regione costituivano il risultato degli sforzi democristiani per salvaguardare qualche elemento del vecchio progetto (che affidava ai consigli regionali l'elezione di un terzo dei senatori), l'elezione a suffragio universale diretto, la scelta del collegio uninominale (seppur non menzionato espressamente in Costituzione) e la mancata previsione di specifiche categorie di eleggibili rappresentavano invece la sostanziale vittoria delle sinistre e dei partiti conservatori (appoggiati da una componente cattolica). Pertanto, la "base regionale", concepita dalla DC in funzione di una successiva esplicitazione della partecipazione regionale, si era ridotta a mero strumento classificatore di collegi e circoscrizioni, vanificando così l'ultimo serio tentativo di differenziazione tra le due camere che andavano a comporre un'assemblea unica divisa semplicemente in due distinte sezioni operative che andavano a comporre un «giuoco di specchi»²⁵³.

Alla luce della ricostruzione sinora effettuata, si può quindi

²⁵¹ Cfr. Conti, Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, 3093, riportata anche da Occhiocupo, *La «Camera...», op.cit.*, 436

²⁵² cfr. Aimò . P., *Bicameralismo...*, op.cit., 168.

²⁵³ Cfr. Giannini M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, "Mondo Operaio", 1948, 17.

affermare che il bicameralismo perfetto italiano nella sua genesi è associabile, più che ad un modello ragionato ed aderente ad una precisa ideologia nell'edificazione della Repubblica democratica, ai dissensi registrati in seno alla costituente tra i principali gruppi politici ed al «casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza»²⁵⁴. Da ciò è conseguita la sua caratterizzazione. Esso, infatti, è risultato perfettamente paritario sul piano funzionale; non molto differenziato sul piano strutturale e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva di decentramento territoriale²⁵⁵. Peraltro, la più importante differenza dal punto di vista strutturale - data dalla diversa scadenza delle due camere (5 anni la Camera e 6 il Senato) -, cui sarebbe potuta derivare una diversa composizione politica delle assemblee²⁵⁶, fu eliminata dalla legge costituzionale n. 2/1963, preceduta dai due scioglimenti anticipati del Senato del 1953 e del 1958; mentre - come si è già detto - la mancata valorizzazione della portata della previsione della «base regionale» quale criterio informatore dell'elezione del Senato ha ridotto le regioni a mere circoscrizioni elettorali per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario, senza che ne derivasse alcun collegamento

²⁵⁴ Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1984, 231. V. anche: De Fiores C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 4/2007, 529, in cui si parla di «approdo casuale»; Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, 1162, che parla di «risultato, quasi accidentale di una serie di veti incrociati»; Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 3/1981, 47, in cui l'A. afferma che si arrivò al bicameralismo perfetto «non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle regioni; no al Senato corporativo»; Fusaro C., *La lunga...*, *op.cit.*, 5 ss., il quale esprime un «senso di delusione per il modo come esso (bicameralismo italiano) si sviluppò, per la casualità relativa di certe scelte pur fondamentali, per la grandissima confusione che ne caratterizzò le diverse fasi, nonostante la indiscutibile sapienza giuridica di molti costituenti, per la strumentalità palese di certe scelte, per la tendenza a ripartire da zero in ogni fase del procedimento».

²⁵⁵ Cheli E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987, 323.

²⁵⁶ In tal senso, Carlassarre L., *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia, Annali*, 17, *Il Parlamento*, Vilante-Piazza (a cura) 2001, 326.

tra il Senato e le amministrazioni regionali²⁵⁷.

3.4 Il bicameralismo perfetto della Costituzione italiana: aspetti patologici e proposte di riforma del Senato susseguitesesi negli anni '80 e '90

L'inconsistenza dei criteri di differenziazione adottati per le due camere rese evidente - già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione - che il Senato rappresentava un semplice doppione della Camera: i due rami del parlamento funzionavano «in piena e totale concorrenza». In tal modo si impediva al Senato di svolgere quel ruolo di bilanciamento e di riflessione che i Costituenti gli avevano affidato; al contrario, la seconda Camera venne sistematicamente usata dal governo per ritardare o insabbiare l'approvazione di determinati disegni di legge²⁵⁸. Ne conseguì che, di riforma del bicameralismo si iniziò a parlare subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Infatti, già nel corso della prima legislatura vennero presentate proposte di riforma dell'assetto bicamerale²⁵⁹ e, a soli 10 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, parte della dottrina²⁶⁰ già parlava di «storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del parlamento».

Tuttavia, è solo con l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale che la prospettiva di riforma del Senato incontra nuovamente l'idea - a suo tempo respinta in Assemblea costituente - di

²⁵⁷ La formulazione dell'art 55 è stata oggetto di numerose critiche: Occhicupo N., *La «Camera...», op.cit.*, 27, parla di principio «privo di ogni reale contenuto»; Martines T., *Il Senato eletto «a base regionale», Le Camere, in Commentario breve alla Costituzione italiana, Branca G. (a cura)*, Bologna-Roma, 1984, 90, parla di formula «generica, ambigua, polivalente (...) chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto all'Assemblea Costituente».

²⁵⁸ Cfr. Aimo P., *Bicameralismo...*, *op.cit.*, 187.

²⁵⁹ Sulle tendenze di riforma della prima legislatura si rimanda a Aimo P., *Bicameralismo...*, *op. cit.*, 187 ss.

²⁶⁰ Cuocolo F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 188.

una Camera delle regioni e risalgono proprio a quel periodo le prime proposte parlamentari di regionalizzazione del Senato²⁶¹, oltre ad importanti contributi dottrinari in materia²⁶². Ad onor del vero, però, nel corso degli anni '80 la riforma del bicameralismo era diventata parte di una più ampia prospettiva di revisione volta a realizzare una razionalizzazione della forma di governo e, la maggior parte delle proposte di riforma del sistema bicamerale miravano a realizzare un bicameralismo imperfetto, senza però toccare il tema della rappresentanza territoriale²⁶³.

In questo quadro si colloca a pieno titolo la proposta presentata dalla prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali nominata nel corso della IX legislatura e presieduta dall'On. Bozzi²⁶⁴. Alla Commissione, composta da venti deputati e venti senatori, era stato infatti attribuito il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei

²⁶¹ Ci si riferisce alla proposta di legge costituzionale avanzata dagli on. Olivi, Bressani e Galloni, riportata in *Le regioni*, 1976, 119 ss, in cui si prevedeva che una parte dei senatori (180) fosse eletta a suffragio universale diretto e, la restante parte (135) dai Consigli regionali.

²⁶² È, infatti, del 1975, il saggio di Occhicupo N., *La Camera...*, *op.cit.*, in cui l'autore riteneva che vi fosse l'esigenza di creare un collegamento stabile ed istituzionale tra Stato e regioni attraverso il potere legislativo e; del 1980, il contributo di Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, 183, in cui si auspicava di utilizzare in Italia un modello simile a quello tedesco; del 1981, il saggio di Barbera, *Oltre...*, *op.cit.*, 52 ss., in cui si riteneva necessario che la trasformazione strutturale fosse accompagnata anche da una differenziazione delle funzioni tra i due rami del Parlamento.

²⁶³ In tal senso v. Barbera A., *Oltre il...*, *op.cit.*, 48; Ferrara G., *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 21.

²⁶⁴ Il lavoro della Commissione era stato preceduto da quello dei due comitati di studio istituiti nel corso dell'VIII legislatura, nell'ambito della Commissione affari costituzionali di Camera e Senato, per esaminare i problemi istituzionali e redigere un inventario ragionato sia delle proposte già presentate alle camere in materia istituzionale sia delle più significative osservazioni emerse in sede politica e parlamentare, così da rilevare profili di possibile revisione, senza con ciò procedere ad ulteriori considerazioni di merito, stante le divergenze di opinioni manifestatesi.

procedimenti di accusa». A tal fine, in seno alla Commissione si decise di predisporre un progetto che, pur rivedendo taluni aspetti dell'ordinamento istituzionale, non alterasse né i valori, né l'impianto della Costituzione del 1948, sì da correggere le anomalie più vistose che il trascorrere del tempo aveva reso evidenti²⁶⁵.

Come si è già anticipato, l'intento della Commissione era primariamente volto a razionalizzazione la forma di governo. Di conseguenza, non si diede particolare seguito alle proposte di trasformazione del Senato in «Camera delle regioni».

Dunque, per quanto concerne la composizione del “nuovo” parlamento, la Commissione suggeriva di intervenire esclusivamente sulla Camera alta riducendone il numero a 252 membri e operando un modesto ampliamento dei senatori vitalizi²⁶⁶. Si proponeva poi di adottare un bicameralismo differenziato affidando in prevalenza alla Camera dei deputati l'esercizio della funzione legislativa, mentre al Senato veniva riconosciuta una preminente funzione di controllo. Corollario di ciò, era la classificazione della produzione normativa in leggi necessariamente bicamerali e leggi adottate a prevalenza dalla Camera²⁶⁷, che avrebbero avuto carattere residuale rispetto alle prime. Infine, la fiducia al governo veniva devoluta al parlamento in seduta comune.

Dall'analisi della relazione di maggioranza della Commissione Bozzi - approvata il 29 gennaio del 1985 - si ricava che non si era affatto presa in considerazione l'idea di introdurre una diversa rappresentatività delle due camere, in particolare nei confronti di un

²⁶⁵ In tal senso Cfr. Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo*. Il progetto di revisione costituzionale, Milano, 1997, 31 ss.

²⁶⁶ Vi si includevano gli ex presidenti delle camere, ed si aumentavano ad otto i senatori di nomina presidenziale.

²⁶⁷ Rispetto a tale categoria di leggi si contemplava tanto la facoltà del Governo di rinviare il testo al Senato (per un esame e proposte di emendamenti) quanto la facoltà di richiamo da parte dello stesso Senato (in particolare, di 1/3 dei senatori), entro 15 giorni dall'approvazione della legge, ferma comunque la decisione finale da parte della Camera.

coinvolgimento delle istanze regionali al centro del sistema. Infatti, il problema del rapporto tra parlamento e regioni fu affrontato da un diverso angolo prospettico, prospettando l'opportunità che la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle regioni, esercitasse funzioni consultive sui progetti di legge concernenti materie di competenza regionale o materie riguardanti le strutture e il funzionamento di regioni ed enti locali²⁶⁸. Peraltro, dopo che venne depositata la relazione della Commissione bicamerale Bozzi furono depositati numerosi progetti di riforma della Costituzione, che però - come la prima - non ebbero alcun seguito²⁶⁹.

Nel corso della X legislatura (1987-1992), mentre parte della dottrina sosteneva che si potesse riformare il bicameralismo anche solo agendo sui regolamenti parlamentari²⁷⁰, venne approvato (Ma non esaminato a causa dello scioglimento anticipato delle camere) un progetto di revisione del bicameralismo²⁷¹ dalla Commissione affari costituzionali della Camera, presieduta da Silvano Labriola. Tale progetto, pur non toccando la struttura delle camere, introduceva una significativa differenziazione funzionale in ambito legislativo, prevedendo per la prima volta il rovesciamento delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. (elencando quelle statali e affidando quelle residuali alle regioni) con la precisazione che tutti i progetti su

²⁶⁸ Per un'analisi approfondita sul lavoro della Commissione Bozzi, si rimanda a Calandra P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1984, 269.

²⁶⁹ In particolare, nel corso della IX legislatura (1983-1987), vennero presentati nove progetti: due proponevano un assetto monocamerale (Sinistra indipendente e Pci); due suggerivano una mera razionalizzazione del bicameralismo vigente (DC) e cinque prevedevano forme di bicameralismo differenziato, paritario o non paritario.

²⁷⁰ Cfr. Chimenti C., *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 183; Castelli L., rispetto a tale posizione parla di riforma del bicameralismo «a Costituzione invariata» che «propugnava una più razionale utilizzazione del sistema bicamerale lasciandone immutata la cornice costituzionale per intervenire sul piano dell'organizzazione interna di ciascuna Camera», in *Il Senato delle autonomie*, Milano, 2010, 89.

²⁷¹ Fusaro C., *La lunga...*, *op.cit.*, 10, lo ha definito come «il più esauriente progetto di revisione del bicameralismo fino a quello del 2005».

materie riservate allo Stato avrebbero dovuto essere presentati alla Camera dei deputati, lasciando al Senato i progetti su materie di competenza concorrente. I progetti di legge sarebbero stati esaminati e approvati da una sola Camera, quella presso la quale erano stati presentati; all'altra Camera veniva riservata la facoltà di richiedere con deliberazione assunta a maggioranza semplice il riesame del testo approvato entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo; qualora la richiesta di riesame non fosse stata deliberata entro 15 giorni, il progetto di legge sarebbe stato definitivamente approvato. Nel caso richiesta di riesame, i parlamentari della Camera richiedente avrebbero potuto proporre entro 30 giorni modifiche da approvare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, sarebbe potuto essere richiesto anche dal governo. Il procedimento legislativo si sarebbe dunque concluso quando il progetto di legge fosse stato approvato da entrambe le camere in identico testo ovvero fosse mancata una richiesta di riesame. Infine, il progetto conferiva agli Statuti la possibilità di determinare sistema elettorale e forma di governo²⁷².

Nella legislatura successiva, si istituiva una nuova «Commissione bicamerale per le riforme istituzionali», che avrebbe dovuto esaminare le proposte di revisione concernenti la seconda parte della Costituzione e i disegni di legge in materia elettorale giacenti all'esame delle camere, in modo da elaborare un progetto organico di riforma. La Commissione - presieduta dall'on. De Mita, prima, e, successivamente dall'on. Jotti - aveva individuato al suo interno quattro comitati. Precisamente, quello dedicato alla forma di Stato era "guidato" da Silvano Labriola, che - come si è detto - aveva presieduto la Commissione Affari costituzionali alla Camera dei Deputati nella

²⁷² Su tale progetto v. oltre a Fusaro C., *La lunga...*, *op.cit.*; Decaro C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, 117.

legislatura precedente. Le modifiche prospettate dalla commissione sul piano del bicameralismo furono limitate: infatti, sulla base degli studi condotti, la Commissione De Mita-Jotti presentò alla presidenza delle camere un progetto di legge di revisione di 22 articoli della Costituzione, incompleto rispetto ai temi d'indagine affidati. In tema di bicameralismo, infatti, le uniche novità consistevano nella riduzione a quattro anni della durata della legislatura; nella razionalizzazione del rapporto fiduciario, con l'attribuzione delle relative competenze al parlamento in seduta comune e con l'introduzione della sfiducia costruttiva. Si riprendeva dal progetto presentato durante la precedente legislatura la previsione di un ribaltamento dei rapporti di competenza tra Stato e regioni. Tale progetto però non venne mai esaminato in parlamento, a causa della fine anticipata della legislatura. Ad onor del vero, la Commissione, essendo consapevole dell'incipiente scioglimento anticipato delle camere, decise di presentare un lavoro che sebbene fosse ancora *in itinere*, avrebbe comunque potuto fornire un apporto significativo per eventuali future riforme²⁷³.

Infine, nella vicenda delle riforme costituzionali, merita di essere ricordata la proposta formulata nel 1997 dalla Bicamerale D'Alema²⁷⁴

²⁷³ Cfr. Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo*, op. cit., 35.

²⁷⁴ La legge di revisione costituzionale con cui si istituì tale Commissione - promulgata il 24 gennaio 1997 - disciplinava composizione, compiti e procedure di funzionamento della Commissione, oltre alle successive procedure necessarie per l'adozione della legge di revisione costituzionale. Questa legge costituzionale (n.1/1997) aveva introdotto una deroga al procedimento di revisione costituzionale. Si prevedeva, infatti, che i progetti presentati dalla stessa Commissione ed approvati dalle camere sarebbero stati comunque sottoposti al voto popolare, sì da trasformare il *referendum* costituzionale da eventuale e facoltativo in necessario. L'innovazione si giustificava per il carattere ampio e generale, quindi non puntuale, della revisione, ma si prestava a critiche non solo per la virata in senso plebiscitario che una consultazione obbligatoria avrebbe imposto al procedimento soprattutto in caso di approvazione parlamentare della riforma con una maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti delle camere, ma anche per il carattere della previsione che introduceva una deroga al procedimento di revisione che valeva solamente *una tantum*.

Sulla bicamerale D'Alema Cfr.: Labriola S., *Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1998, 83; Salerno G.M., *Il Senato tra riforma del bicameralismo e*

volta ad affermare una forma di governo tendenzialmente semi-presidenziale ed a rafforzare il carattere regionale dell'ordinamento, attraverso una ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni fondata sull'individuazione delle materie di competenza statale e l'attribuzione delle residue alle regioni.

Dal punto di vista dell'organizzazione delle due camere, il testo licenziato dalla commissione manteneva sostanzialmente inalterate i lineamenti che caratterizzavano il vigente bicameralismo paritario tenendo fermi: l'elezione di entrambe le camere a suffragio universale diretto; la «base regionale» dell'elezione del Senato; la differenza d'età nell'elettorato passivo (che però veniva ridotto a trentacinque anni per il Senato e a 21 per la Camera); l'attribuzione dei seggi tra le regioni a seconda della popolazione e con un numero minimo di senatori garantito a ciascuna regione; l'eguale durata delle Assemblee e la presenza degli ex presidenti della repubblica come senatori a vita. Peraltro si proponeva di parificare l'elettorato attivo. Era, invece, dal punto di vista funzionale che si introducevano notevoli differenziazioni²⁷⁵. Il Senato veniva, infatti, escluso dal rapporto fiduciario e gli venivano attribuite una serie di funzioni come, ad esempio, poteri di nomina in relazione ad alcuni organi estranei al rapporto fiduciario (CSM, Autorità indipendenti...); gli si attribuiva il compito di adottare pareri sulle nomine di competenza governativa; il potere di approvare, insieme alla Camera, le leggi necessariamente bicamerali nelle materie «di sistema»; il potere di modificare le leggi, entro 10 giorni dall'approvazione della Camera, con voto finale riservato alla Camera stessa.

L'esigenza di rappresentare le istanze territoriali era stata invece tradotta a livello costituzionale con la proposta di integrare il Senato

rappresentanza degli enti territoriali, in *Le regioni*, 1/1998, 9 ss; Tosi R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 6/1997, 993.

²⁷⁵ Salerno G.M., *Il Senato...*, *op.cit.*, ritiene che vi sia stato scarso rigore logico nella decisione di intervenire esclusivamente dal punto di vista funzionale.

con i rappresentanti delle autonomie regionali e locali selezionati tra i membri degli organi consiliari in numero pari a quello dei senatori²⁷⁶. Il Senato così composto sarebbe dovuto essere convocato per esaminare i ddl concernenti: la legislazione elettorale; gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni e province; Il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; la tutela di interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni; l'autonomia finanziaria di comuni, province e regioni ed il conferimento di beni demaniali alle province, alle regioni e allo Stato; infine, il bilancio e le materie finanziaria, di contabilità e tributaria.

Tuttavia, anche il tentativo della III Commissione bicamerale fallì, sia a causa di significativi dissensi tra maggioranza e opposizione, sia perchè la Camera differenziata e depurata di molte delle sue funzioni risultava troppo debole in una forma di governo che, in base alle scelte effettuate dalla Commissione, avrebbe virato verso il premierato.

3.5 Le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001: una riforma incompiuta!

Sebbene tutti i tentativi di addivenire ad una riforma del bicameralismo perfetto italiano e, contestualmente, di creare una Camera di rappresentanza territoriale siano falliti, l'affermarsi di partiti che facevano del federalismo uno dei punti essenziali dei loro programmi politici, ha fatto sì che il processo di riforma in senso autonomista non si sia comunque arrestato nel corso degli anni '90.

²⁷⁶ In un primo momento si era pensato di creare una «Commissione delle autonomie territoriali», composta per 1/3 da senatori, per 1/3 dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e per 1/3 da rappresentanti di Comuni e province eletti con modalità stabilite con legge bicamerale. Essa avrebbe avuto poteri consultivi nelle questioni relative alle autonomie regionali e locali e poteri deliberativi nell'ambito del procedimento legislativo in materia di finanza regionale e locale, e di fondi perequativi.

Come noto, infatti, l'attribuzione di maggiore autonomia alle regioni e agli enti locali è stata comunque realizzata, dapprima, sul piano della legislazione ordinaria con l'approvazione delle c.d. leggi Bassanini (rispetto alla quale si è parlato di «federalismo amministrativo a Costituzione invariata»²⁷⁷) e, successivamente, con le leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001 che hanno dato copertura costituzionale e hanno suggellato le riforme approvate nel corso della XIII legislatura. Difatti, mentre la prima ha attribuito maggiore autonomia statutaria alle regioni²⁷⁸, la seconda, nel conferire pari dignità istituzionale a tutti enti territoriali costitutivi della Repubblica, ha parificato la potestà legislativa statale e quella regionale e - prendendo in prestito uno degli elementi caratterizzanti gli ordinamenti federali - ha ribaltato il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione elencando le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente ed ha attribuito alle regioni competenza legislativa residuale²⁷⁹. In materia di potestà regolamentare si è poi sostituito il principio del parallelismo delle funzioni con quello di sussidiarietà verticale, attribuendo potestà amministrativa generale al livello di governo più vicino ai cittadini ovvero ad i comuni. La riforma ha altresì eliminato i controlli preventivi statali sia sulle leggi sia sugli atti amministrativi regionali; ha attribuito una maggiore autonomia finanziaria alle regioni e agli enti locali e, infine, ha riconosciuto alle regioni un ruolo di maggior rilievo nella formazione e nell'attuazione degli atti normativi

²⁷⁷ Sulla legge Bassanini e sui relativi decreti di attuazione si rimanda a AA.VV. *Funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs 112/1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Falcon G. (a cura), Bologna, 1998.

²⁷⁸ Sulla potestà statutaria delle regioni v. Bifulco R. (a cura), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino 2006 v. anche Rubechi M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, 2010.

²⁷⁹ Sul riparto delle competenze alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale prima e dopo la riforma del titolo V si rinvia a Calzolaio S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012.

comunitari.

Sebbene in questa sede non sia possibile approfondire analiticamente ciascuna di queste innovazioni è evidente che la riforma del titolo V abbia profondamente modificato il modo di atteggiarsi della forma di Stato originariamente delineato in Assemblea costituente tanto da comportare l'esigenza di «un ripensamento complessivo dell'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali»²⁸⁰. Questa riforma, infatti, ha reso ancora più grave l'assenza di un'organica disciplina costituzionale che consenta agli enti territoriali infrastatali di partecipare alle decisioni democratiche centrali che li riguardano, tanto che all'indomani della riforma del titolo V gran parte della dottrina ha evidenziato che una delle maggiori lacune della riforma fosse rappresentata proprio dalla mancata riorganizzazione del bicameralismo in senso territoriale²⁸¹. Ciò anche in considerazione del fatto che le maggiori obiezioni che nel corso degli anni sono state fatte sull'opportunità di procedere ad una riforma del Senato come Camera di rappresentanza territoriale si fondavano sull'inconciliabilità di questo organo con lo Stato italiano che attribuiva alle regioni un ruolo del tutto marginale e che, in considerazione di ciò, si riteneva non potesse per nulla essere assimilato ad uno stato federale. Ora, invece, benché non si possa comunque parlare dell'Italia come di uno Stato federale, il potenziamento del ruolo delle regioni avvenuto con la riforma del titolo V troverebbe una compiuta realizzazione proprio attraverso la regionalizzazione di uno dei due rami del parlamento.

Ad onor del vero, lo stesso legislatore di riforma era ben consapevole di ciò. Nella legge costituzionale n. 3/2001 si era, infatti,

²⁸⁰ D'Atena A. *Intervento*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002*, Berti G.- De Martin G.C. (a cura), Luiss, Roma 2002, 303.

²⁸¹ Antonini L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in *Federalismi.it*, 2003.

inserito all'art.11 quella che da alcuni è stata definita la «promessa» di un futuro riassetto del parlamento²⁸², prevedendo che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» avrebbero potuto prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Precisando altresì che «quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione» avesse contenuto una disposizione sulla quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, avesse espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si fosse adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'assemblea avrebbe dovuto deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale norma, oltre ad evidenziare che il legislatore fosse consapevole della necessità di rivedere quella parte della Costituzione, poteva essere letta anche come un impegno che il legislatore costituzionale aveva preso con se stesso²⁸³. L'incertezza sul grado di vincolatività che quell'impegno poteva assumere ha comunque contribuito a far sì che ad oggi non si sia riusciti ad intervenire sul sistema bicamerale. Peraltro, la mancata utilizzazione del tempo indicativo nel primo comma dell'art. 11 (i regolamenti della Camera possono prevedere) unita ai numerosi problemi tecnici da affrontare per la sua istituzione ha contribuito ad evitare che si

²⁸² L'espressione è stata coniata da Bifulco R., *In attesa della seconda Camera federale*, in *La repubblica delle autonomie*, Groppi - Olivetti (a cura), Giappichelli, 2001, 211; l'espressione è stata poi ampiamente ripresa in dottrina: Rescigno G.U., *L'art.11 e la "promessa" della Camera delle regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, 183.

²⁸³ Frosini T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, 2003, 6

introducesse anche quella sorta di «surrogato» della seconda Camera rappresentato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁸⁴.

La mancata attuazione dell'art. 11 ha rappresentato la perdita di un'occasione importante perché avrebbe rappresentato un utile banco di prova per la futura modifica della struttura del parlamento italiano e avrebbe consentito di scongiurare o comunque di superare molti dei problemi che si sono verificati dopo la riforma del titolo V ascrivibili proprio all'assenza di una sede idonea a garantire lo sviluppo di un percorso che avrebbe potuto condurre ad adottare scelte concertate tra Stato e regioni.

In primo luogo, infatti, la creazione di una Camera di rappresentanza territoriale o quantomeno l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, avrebbe consentito di evitare il corposo contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, favorito dall'infelice *drafting* legislativo utilizzato dal legislatore costituente per definire gli ambiti materiali di competenza dello Stato e delle regioni. Tale situazione, infatti, ha costretto la Corte costituzionale «spinta dalla necessità di porre rimedio al perverso modo in cui le competenze sono state scritte nel titolo V»²⁸⁵

²⁸⁴ Rispetto alle problematiche specifiche che si è trovato ad affrontare il Comitato paritetico delle giunte per il regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica si rimanda Gianfrancesco E., *Problemi commessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*. Atti del convegno, a cura della Presidenza della Provincia di Roma, Roma, 2003. L'Autore evidenzia in primo luogo la difficoltà di individuare il tipo di disciplina idonea a regolare la Commissione, precisando che - a suo avviso - alcuni profili esterni all'organizzazione delle camere, come ad esempio la definizione del numero dei rappresentati delle autonomie territoriali, avrebbero dovuto essere disciplinati con legge e non con i regolamenti parlamentari. Si dovevano altresì sciogliere i nodi in relazione alla composizione dell'organo, alle modalità di nomina dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, alle modalità di votazione della Commissione e alla durata del mandato.

²⁸⁵ Mangiameli S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010, 6. V. anche la conferenza stampa del presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky del 2 aprile 2004, in www.cortecostituzionale.it, in cui si afferma che la Corte «è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita per la quale la Consulta non dispone di strumenti necessari».

a limitare con una giurisprudenza fortemente creativa la portata innovativa dell'ormai non così più tanto nuovo titolo V della Costituzione²⁸⁶. Non v'è chi non veda, infatti, che una Camera territoriale avrebbe consentito alle autonomie di tutelarsi da una legislazione centrale invasiva delle loro competenze, attraverso una mediazione che sarebbe avvenuta *ex ante* in sede politica scongiurando così non solo il cospicuo contenzioso costituzionale occorso tra Stato e regioni a partire dal 2001, ma evitando altresì alla Corte di svolgere un ruolo ovvero quello di “attuare” la riforma che sarebbe invece dovuto spettare al legislatore.

Una Camera territoriale potrebbe dunque far sì che il sistema delineato con la riforma del titolo V possa concretamente svilupparsi in senso cooperativo e riuscirebbe a garantire la difesa e la valorizzazione delle autonomie senza minare la coesione della repubblica e l'unità nazionale, perché sarebbe in grado di guidare la partecipazione delle autonomie al centro, promuovendone la capacità di affrontare e conseguire soluzioni unitarie dei problemi, rendendole corresponsabili delle decisioni nazionali²⁸⁷.

Peraltro, il fatto che la Corte costituzionale nelle sue decisioni abbia più volte fatto riferimento al principio di leale collaborazione per assicurare la partecipazione dei livelli di governo coinvolti²⁸⁸, ha

²⁸⁶ In proposito è sufficiente ricordare l'armamentario argomentativo utilizzato dalla Corte: la chiamata in sussidiarietà, le c.d. materie trasversali, l'intreccio di materie, il criterio di prevalenza attraverso il quale la Corte è giunta «a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie, e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la “ragionevolezza” e la “proporzionalità”», Mangiameli S., *Il Senato...*, *op.cit.*, 7.

²⁸⁷ Si sono espressi in questi termini: Allegretti U. *I molti squilibri di un progetto*, intervento sul tema *La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle regioni, 2003, in www.parlametiregionali.it, 18; Pagliari A., *I raccordi Stato - autonomie territoriali nella prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 56-57.

²⁸⁸ Si vedano le sentenze 303/2003; 6/2004.

spinto parte della dottrina²⁸⁹ a sostenere superato il problema della riforma del Senato e ad affermare che la soluzione per garantire la rappresentanza degli interessi territoriali possa essere rinvenuta in Italia nel sistema delle Conferenze. Nel capitolo seguente, pertanto, dopo aver analizzato struttura, natura e funzioni di tale sistema, si tenterà di evidenziare perché, al contrario, si ritiene che non sia invece possibile rinunciare ai vantaggi che potrebbero derivare al sistema italiano dalla creazione di un raccordo Stato - regioni a livello parlamentare.

²⁸⁹ Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni* in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 934 ss.; Ruggiu I., *Contro la Camera delle regioni. istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

CAPITOLO IV

ALLA RICERCA DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE NEL SISTEMA DELLE CONFERENZE

SOMMARIO: 4.1. La lenta attuazione del regionalismo italiano - 4.2. Il coordinamento intergovernativo: nascita ed evoluzione del “sistema delle conferenze”. - 4.2.2. La natura giuridica delle conferenze. - 4.3. Le funzioni della conferenza Stato – regioni, della conferenza Stato – città ed autonomie locali e della conferenza unificata. - 4.3.1. I pareri. - 4.3.2. Le intese e gli accordi. - 4.4. I vincoli che gli atti adottati nelle conferenze producono nelle regioni. - 4.5. Conclusioni: l’incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali.

4.1. La lenta attuazione del regionalismo italiano

Come noto, l’attuazione delle regioni in Italia, in particolare delle regioni a statuto ordinario, è avvenuta con notevole ritardo rispetto all’entrata in vigore della Costituzione²⁹⁰. Quest’ultima, infatti, al fine di istituire le regioni, prevedeva l’adozione di una serie di leggi ordinarie concernenti la composizione e l’elezione dei consigli regionali; l’individuazione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire alle regioni; oltre all’adozioni di una normativa volta a definire la loro autonomia finanziaria. Tuttavia, all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, l’incapacità delle forze

²⁹⁰ Le regioni a statuto speciale, infatti, sono state istituite subito dopo il secondo dopoguerra. Per approfondire il percorso di attuazione delle regioni in Italia si rinvia a: Bassanini F., *L’attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; Barbera A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; Bartole S., *Autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, 556; Paladin L., *La riforma regionale fra costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, 263; Barbera A., Califano L., *Dall’attuazione dell’ordinamento regionale ai progetti di riforma del titolo V della Costituzione*, in *saggi e materiali di diritto regionale*, Barbera A. - Califano L. (a cura), Maggioli, 1997, 15 ss; Califano L., *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, in AA.VV. *Europa delle regioni e confessioni religiose*, Torino, 2001, 39 ss; Califano L., *Profili storici e teorico istituzionali*, in *Lineamenti dell’ordinamento della regione Marche*, Califano L. - Salerno G.M. (a cura), Torino, 2012, 6 ss.

politiche di trovare un accordo rispetto all'adozione di tali leggi ha fatto sì che solamente nel 1963 venne dato avvio alla riforma regionale. Quest'ultima, nel 1968, portò all'approvazione della legge elettorale delle regioni (l.n. 108 del 1968) e, nel 1970, all'adozione della legge sull'ordinamento finanziario regionale (l.n. 281 del 1970). Di conseguenza, le prime elezioni dei consigli regionali si sono svolte solamente nel giugno del 1970: ben ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Carte costituzionale! Come se ciò non bastasse, i primi decreti delegati con cui il governo aveva trasferito funzioni amministrative statali alle regioni con relativi uffici e personale, riducevano fortemente l'autonomia regionale perché - trattandosi di trasferimenti parziali - di fatto, impedivano alle regioni di realizzare interventi globali ed omogenei²⁹¹. Peraltro, anche i successivi trasferimenti di funzioni amministrative per settori organici realizzati con la l.n. 382 del 1975 e con il DPR n. 616 del 1977 non migliorarono la situazione. Lo Stato, infatti, continuò a limitare lo spazio di intervento delle regioni invadendo in maniera significativa gli ambiti regionali grazie ai concetti di interesse nazionale e di funzione di indirizzo e di coordinamento²⁹².

Tale situazione, accompagnata alla riproduzione dal basso degli stessi guasti del sistema politico nazionale²⁹³, fece sì che negli anni '80 la forza politica e l'immagine delle regioni si era indebolita al punto tale da palesare l'inadeguatezza della strategia che aveva caratterizzato l'attuazione del regionalismo. È così maturata la

²⁹¹ Cfr. Mor G.F. *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1974.

²⁹² Cfr., *ex multis*, Paladin L., *Sulle funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 189 ss; Bassanini F., *Indirizzi e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, Milano, 1972, 43 ss; Califano L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e del coordinamento*, in *Le regioni*, 1999, 49 ss.

²⁹³ Cfr. Califano, *Le trasformazioni...*, *op. cit.*, 44 ss., in cui l'autore afferma che l'istituzione delle regioni «non è riuscita neppure a rinnovare dal basso il sistema politico riproducendo, se non ampliando, taluni guasti del sistema politico nazionale: degenerazioni clientelari, pratiche spartitorie, cronica instabilità degli esecutivi, difficoltà a muoversi per progetti generali».

convinzione che si dovesse intervenire con un progetto di riforma in grado di coinvolgere l'intero assetto delle istituzioni centrali e locali ed è proprio in questo contesto che, a partire dagli anni 90, si è avviato il processo di trasformazione ed innovazione dell'intero sistema delle autonomie locali²⁹⁴, culminato con le leggi costituzionali nn.1 del 1999 e 3 del 2001²⁹⁵ che, come noto, si riproponevano di espandere al massimo il principio di «unità plurale»²⁹⁶ sancito dall'art.5 della Costituzione.

Tuttavia, a fronte delle dirompenti novità introdotte con la riforma del titolo V²⁹⁷ - come si è tentato di evidenziare nel paragrafo precedente - non si è provveduto a predisporre strutture volte a garantire un dialogo e un raccordo adeguato tra i vari soggetti istituzionali che secondo l'art.114, comma I, Cost. concorrono tutti in egual misura a comporre la Repubblica. Precisamente, non si è provveduto ad istituire la Commissione integrata prevista dall'art. 11 della l.cost. n. 3 del 2001 che, avrebbe dovuto “far entrare” per la prima volta in parlamento regioni ed enti locali (almeno sino alla riforma del bicameralismo).

Le conseguenze sono state principalmente due: da un lato, si è assistito all'aumentato esponenziale del contenzioso Stato-regioni di

²⁹⁴ Precisamente, vennero approvate la l.n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali; la l.n. 81 del 1993 che prevedeva l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province; la l.n. 43 del 1995 che introduceva la nuova legge elettorale regionale; le c.d. leggi Bassanini che hanno conferito funzioni statali alle regioni e ai comuni (l.n. 59 del 1997) e disciplinato i controlli sugli atti amministrativi regionali (l.n.127 del 1997), sfociando poi nel d.lgs. n. 112 del 98, ispirato al c.d. federalismo amministrativo. Infine, il TUEL (d.lgs. 267 del 2000) che ha razionalizzato e consolidato tutte le innovazioni introdotte con rapidità negli anni precedenti.

²⁹⁵ Sulla quale si rimanda al Cap. IV, § 3.5.

²⁹⁶ L'espressione è di Pagliari A., *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 2.

²⁹⁷ Sulle riforme realizzate con le leggi cost. nn. 1/1999 e 3/2001 si rinvia al cap. III § 3.5.

fronte alla Corte costituzionale²⁹⁸; dall'altro lato, ha acquistato centralità l'unico sistema che in qualche modo ha offerto ed offre una sede di confronto tra i vari livelli di governo ovvero il sistema delle conferenze²⁹⁹. Va tuttavia precisato che, sebbene esse rappresentino uno strumento irrinunciabile, non è condivisibile - seppure bene argomentato - quell'orientamento dottrinario in base al quale la Camera delle regioni rappresenterebbe un modello recessivo inadatto a funzionare da "canale" di rappresentanza territoriale, mentre il sistema delle conferenze sarebbe di per se solo sufficiente a svolgere tale funzione, se adeguatamente costituzionalizzato³⁰⁰.

Nelle pagine successive si analizzerà quindi il sistema delle conferenze cercando di evidenziarne pregi e difetti, oltre ai motivi per cui da sole esse non sono in grado di surrogare le funzioni proprie di una Camera di rappresentanza territoriale³⁰¹.

²⁹⁸ Sul contenzioso Stato-regioni e sulle soluzioni adottate dalla Corte si rimanda a Tubertini C., *La giurisprudenza costituzionale in materia di salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, relazione all'incontro annuale del Gruppo San Martino, *L'immagine e il luogo dell'amministrazione nelle sentenze della Corte costituzionale successive alla riforma del titolo V*, Perugia 10-11 novembre 2005; Calzolaio, *La fonte regionale*, in *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Califano L. (a cura), Aras Edizioni, 2010, 119 ss.; Cfr. anche Calzolaio S., Salerno G. M., *Il contenzioso costituzionale*, in *Lineamenti dell'ordinamento della regione Marche*, Califano L. - Salerno G.M. (a cura), Torino, 2012, 264 ss.

²⁹⁹ Alla luce di tale fenomeno, l'esigenza di una riforma del sistema delle conferenze è stato evidenziato da Tubertini C., *Le regioni e il sistema delle conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2/2010, 93 ss.

³⁰⁰ In tal senso si sono espressi: Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni* in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 934 ss.; Ruggiu I., *Contro la Camera delle regioni. istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, in cui l'autore afferma che tra i difetti del modello Camera delle regioni si possono annoverare: il «rischio di caduta dei rappresentanti regionali in logiche partitiche» e il rischio «di giocare continuamente il ruolo di eterno secondo rispetto alla Camera bassa».

³⁰¹ In tal senso si è espresso *ex multis* Allegretti U., *La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, 9 luglio 2003, in www.parlamentiregionali.it

4.2. *Il coordinamento intergovernativo: nascita ed evoluzione del “sistema delle conferenze”*

Quando si fa riferimento al sistema delle conferenze, si allude a tre organismi misti intergovernativi e, precisamente, alla conferenza Stato-regioni (CSR), alla conferenza stato - città ed autonomie locali (CSC) ed alla conferenza unificata (CU)³⁰². Ad essi si deve aggiungere poi un quarto organismo, la conferenza delle regioni, composto esclusivamente dai presidenti delle regioni ed istituito per coordinare le diverse realtà territoriali nel definire posizioni comuni di cui le regioni si fanno portatrici di fronte all'esecutivo centrale³⁰³.

Le vicende che hanno interessato tali organismi non sono lineari e ciò è particolarmente evidente se si guarda ai numerosi atti, normativi e non, con cui prima sono state istituite le conferenze e, in seguito, sono state implementate le funzioni attribuite a ciascuna di loro.

La CSR è stata resa funzionante in via amministrativa nel 1983 con un d.p.c.m. che, a dieci anni dall'istituzione delle regioni, era volto a realizzare un raccordo tra istituzioni decentrate e governo in un clima in cui le regioni tentavano di farsi riconoscere un ruolo non troppo lontano da quello che la costituzione aveva riservato loro³⁰⁴. Essa era

³⁰² Sulla nascita ed evoluzione del sistema delle conferenze v. Carpani G., *La conferenza Stato - regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006; La Falce M.G., *La Conferenza Stato-regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, 26 ss; Anello W., Caprio G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e conferenza unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, 47 ss.; Marini F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, 649 ss; Per un'analisi del sistema delle conferenze italiano in prospettiva comparata v. Bifulco R., *Il modello delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le regioni*, 2-3/2006, 233 ss.

³⁰³ Sulla conferenza dei presidenti delle regioni v. Carpani G., *La conferenza Stato - regioni.*, *op.cit.*, 137 ss.; Ferraro L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2007, 707.

³⁰⁴ Azzena A., *Conferenza Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1999, 416, in cui l'autore parla di istituzione mediante «atto amministrativo, seppur a carattere normativo, ma privo della natura di fonte del diritto».

chiamata a svolgere «compiti di informazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome» prevalentemente a livello amministrativo, anche se la responsabilità degli atti sottoposti all'attenzione della CSR rimaneva in capo all'amministrazione statale. Nonostante il decreto dell'83 non coinvolgesse le regioni e le province autonome nell'elaborazione dell'indirizzo politico del governo e benché, in questa prima fase, l'attività dell'organo sia stata molto limitata, la sua istituzione ha avuto il merito di offrire alle regioni un luogo di confronto (formalmente) paritetico con l'esecutivo ed un unico interlocutore, ovvero il presidente del consiglio dei ministri, per impostare una politica istituzionale con l'amministrazione statale.

La CSR è stata in seguito «istituita presso la presidenza del consiglio dei ministri» dalla l.n. 400 del 1988. La stabilità che in tal modo si è attribuita a questo organismo ha aperto una seconda fase della vita della conferenza che si è caratterizzata per la maggiore dinamicità della sua attività. La legge pocanzi citata, infatti, oltre a dare una copertura legislativa alla CSR, ne disciplinava la composizione e ne riordinava le funzioni, anche se proprio la collocazione presso la presidenza del consiglio dei ministri rappresenta - secondo la dottrina - uno dei principali fattori di debolezza del modello in considerazione della posizione di assoluta preminenza che il consiglio dei ministri assume nella programmazione della sua attività.

Per quanto concerne la composizione, si precisava che la CSR era un organo collegiale, presieduto dal presidente del consiglio dei ministri (salvo che tale funzione venisse delegata al ministro per gli affari regionali)³⁰⁵, composta dai presidenti delle giunte regionali e da

³⁰⁵ Sulla necessità di dotare la CSR di una propria struttura burocratica al fine di garantire l'autonomia Cfr. Sandulli A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le regioni*, 5/1995, 854 ss.; oltre a Bin R. - Ruggiu I., *La*

quelli delle due province autonome di Trento e di Bolzano (art.12, comma II)³⁰⁶. Per quanto riguarda le competenze, si stabiliva invece che la CSR aveva «compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia». Tra queste funzioni quella maggiormente delineata era quella consultiva. Difatti, si prevedeva che la conferenza dovesse essere sentita: sulle linee generali dell'attività normativa che interessavano direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardavano le competenze regionali; ed, infine, sugli altri argomenti per i quali il presidente del consiglio dei ministri avesse ritenuto opportuno acquisire il parere della conferenza (art.12, comma V). Tale previsione ha comportato l'intensificarsi del coinvolgimento delle regioni nelle decisioni amministrative di competenza statale tanto che, nei primi anni '90, le riunioni dell'organismo si sono stabilizzate con cadenza mensile. Peraltro, in molte occasioni, è stata la stessa legge statale, su istanza delle regioni

rappresentanza territoriale, op. cit., 934, secondo i quali il fatto che la CSR (come del resto le altre due) sia presieduta dal presidente del consiglio dei ministri rappresenta una delle debolezze del sistema delle conferenze.

³⁰⁶ Si prevedeva inoltre che il presidente potesse invitare a partecipare alle sedute senza però farne parte «i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o di enti pubblici». In proposito cfr. Marini F.S., *La pseudo collaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali*, D'Atena A - Grossi P. (a cura), Milano, Milano, 2003, 346, in cui l'autore critica tale modalità di composizione parlando di «variabilità zoppa» potendo mutare solo il numero dei Ministri e dei rappresentanti delle amministrazioni statali e non anche i rappresentanti delle amministrazioni regionali.

o per l'esistenza di obiettive esigenze di coordinamento, a prevedere il parere obbligatorio della CSR. Ciò che, ad esempio, è avvenuto rispetto al documento di programmazione economica e finanziaria (art.1, comma I, l.n. 362 del 1988), al disegno di legge finanziaria (art. 7, l.n. 158 del 1990) e alla materia di edilizia sanitaria (art.1, comma III, d.l. n. 396 del 1993).

Le competenze attribuite alla CSR sono state poi riorganizzate dal d.lgs. n. 418 del 1989 che, in attuazione della delega contenuta nell'art.12, comma VII, della l.n. 400 del 1988, trasferiva alla CSR le attribuzioni generali degli organismi a composizione mista statale e regionale, soppressi dal decreto stesso, ad esclusione delle competenze spettanti agli organismi a composizione mista operanti sulla base di competenze tecnico-scientifiche. Il decreto dell'89 attribuiva alla CSR anche il compito di predisporre pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e agli atti di indirizzo in materia di competenza regionale, sugli atti concernenti la ripartizione di risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali e sugli atti programmatici generali e di settore, nelle materie di competenza regionale. La CSR poteva inoltre essere chiamata ad esprimersi su determinate questioni di interesse generale ad essa devolute, anche su specifica richiesta, da parte regionale o da parte statale o di uno degli organismi a composizione mista statale e regionale.

La seconda metà degli anni novanta non si è caratterizzata esclusivamente per l'assestamento delle competenze acquisite nel tempo dalla CSR, ma anche per la nascita della conferenza Stato-città e autonomie locali (CSC) istituita, con il d.p.c.m. del 2 luglio 1996, sulla falsariga della CSR. Le autonomie locali, infatti, dai primi anni novanta avevano assunto un nuovo ruolo: da un lato, se ne era esaltata

l'autonomia statutaria e se ne era evidenziato il compito di cura e rappresentanza degli interessi della propria comunità (l.n. 142 del 1990); dall'altro, l'introduzione della nuova legge elettorale, aveva determinato la nascita di un modello di esecutivo locale investito direttamente dal corpo elettorale (l.n. 81 del 1993). Tali riforme erano state inoltre accompagnate da un trasferimento di funzioni amministrative statali a regioni e ad enti locali sfociato nell'adozione del d.lgs. n. 112 del 1998, ispirato al c.d. federalismo amministrativo.

Il mutare della situazione politico – istituzionale, così delineatosi, aveva dunque spinto gli enti locali a rivendicare un canale diretto di coordinamento con l'esecutivo statale: nel preambolo al decreto del 1996, si prevedeva, infatti, che la CSC, quale «strumento di confronto e conoscenza delle esigenze degli enti locali», veniva istituita per «dare maggiore impulso all'attività di coordinamento nei rapporti fra lo Stato e gli enti locali».

Questo nuovo organismo era in particolare chiamato a discutere ed esaminare i problemi riguardanti l'ordinamento e il funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti concernenti le politiche finanziarie e di bilancio, le risorse umane ed i problemi relativi alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici. Alla CSC si attribuiva inoltre il compito di favorire l'informazione e le iniziative per il miglioramento del livello di efficienza dei servizi pubblici locali, la promozione di accordi o di contratti di bilancio e le attività relative all'organizzazione di manifestazioni coinvolgenti più comuni o province da celebrare in ambito nazionale.

Per quanto riguarda la composizione della CSC si specificava che, per la parte statale, essa era costituita dal presidente del consiglio dei ministri, dal ministro dell'interno, dal ministro per gli affari regionali, dal ministro delle finanze, dal ministro dei lavori pubblici e da quello della sanità. Si precisava, inoltre, che altri membri del governo, così come i presidenti delle regioni, potevano essere invitati a partecipare

alle riunioni. Per quanto riguarda la parte delle città e delle autonomie locali si prevedeva che facessero parte della conferenza il presidente dell'ANCI, dell'UPI e quello dell'UNCCEM e si demandava alle prime due associazioni il compito di scegliere 14 sindaci e 6 presidenti di provincia che avrebbero dovuto prendere parte alla conferenza (art.2).

Si deve segnalare che proprio la composizione della CSC rispetto alla parte di rappresentanza delle autonomie territoriali ha destato, da subito, le perplessità di una parte della dottrina che ha evidenziato come la scelta di demandare all'ANCI e all'UPI le designazioni, trattandosi di associazioni di diritto privato, inficiasse la capacità rappresentativa dell'organo e dunque l'autorevolezza delle determinazioni assunte dallo stesso³⁰⁷.

Il c.d. "sistema delle conferenze" è stato nuovamente oggetto di intervento legislativo sul finire degli anni novanta, quando la l.n. 59 del 1997, oltre a dare una copertura legislativa alla CSC, attribuiva al governo il compito di adottare un decreto volto a definire ed ampliare le attribuzioni della CSR e quello di prevedere la sua unificazione con la CSC, per le materie ed i compiti di interesse comune alle regioni, alle province ed ai comuni (art.9). La delega veniva attuata dal governo con il d.lgs n. 281 del 1997 che razionalizzava le competenze nel tempo attribuite alla CSR, oltre ad introdurre delle novità significative. In particolare, si estendeva l'attività consultiva della CSR a tutto il campo degli atti normativi governativi nel tentativo di

³⁰⁷ Mor G., *Tra Stato - regioni e Stato - città*, in *Le regioni*, 1997, 513 ss.; Anello W. - Caprio G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. conferenza Stato-regioni, conferenza Stato-città ed autonomie locali e conferenza Unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, 52 ss; Tubertini C., *Le regioni e il sistema delle conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2010, 103 ss. in cui l'A evidenzia che «Sugli enti locali, invece, si registra un netto divario tra le posizioni della dottrina, la quale sembra nettamente propensa a ritenere necessario superare l'attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli enti locali, a favore dell'inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra tutti gli amministratori locali, e il dibattito politico-istituzionale, dove la inequivocabile forza politica delle associazioni delle autonomie sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano».

rivalutarne il ruolo politico. Tale scelta si poneva in linea con il superamento del regionalismo competitivo, che fino a quel momento aveva contraddistinto le dinamiche di funzionamento del regionalismo italiano, in favore di quello cooperativo caratterizzato dal rafforzamento degli esecutivi regionali e dal trasferimento di una parte consistente delle funzioni esercitate dallo Stato in sede locale³⁰⁸. Allo stesso modo si tentava di consolidare il ruolo politico della conferenza, stabilendo che la stessa, al fine di raccordare la politica comunitaria con le esigenze della regione, potesse esprimere pareri sulla legge comunitaria annuale.

L'unificazione della CSR e della CSC è stata invece realizzata mediante l'istituzione della conferenza unificata (CU). Tale organismo era chiamato ad assumere deliberazioni, promuovere e sancire intese ed accordi, esprimere pareri e designare rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane. L'unificazione operava altresì in relazione ad alcune competenze specificamente individuate dal decreto, quali la manifestazione del parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge ad esso collegati, oltre che sul documento di programmazione economica e finanziaria, ferme restando le attribuzioni di ciascuna delle altre due conferenze per le materie e i compiti di interesse non comune.

Il sistema di raccordo governo - regioni ed autonomie locali è stato nuovamente oggetto di intervento legislativo a seguito della modifica del titolo V delle Costituzioni. Tale riforma, che - come si è già anticipato - era volta a conferire agli enti costitutivi della Repubblica pari dignità istituzionale, avrebbe dovuto determinare una valorizzazione degli strumenti di raccordo interistituzionale. In

³⁰⁸ Capotosti P.A., *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 897 ss.; Baldassarre A., *Rapporti tra regione e governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, 46 ss.

particolare, sarebbe stato auspicabile realizzare un collegamento a livello parlamentare per garantire un'adeguata rappresentanza e partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale legislativo. Consapevole di ciò, il legislatore del 2001 aveva, in effetti, prefigurato un meccanismo organizzativo che per la prima volta poneva in sede parlamentare i rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali gli uni di fianco agli altri: si era prevista la possibilità di introdurre, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali (art. 11, l.cost. n. 3 del 2001). Tale disposizione, volta ad offrire una «soluzione ponte»³⁰⁹ in attesa che si riuscisse a predisporre la riforma del Senato, a dispetto del *favor* con cui era stata accolta dalla dottrina e della giurisprudenza all'indomani della sua previsione, non ha ancora oggi trovato attuazione³¹⁰. Di conseguenza, si è assistito ad un inevitabile rafforzamento delle forme di raccordo intergovernativo benché le stesse non abbiano ricevuto copertura costituzionale.

³⁰⁹ L'espressione è di Pagliari A., *I raccordi Stato - autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 59.

³¹⁰ Tale situazione è imputabile al fatto che il testo della norma, utilizzando l'espressione «possono prevedere», sembrava indicare alle camere una mera facoltà e non un obbligo costituzionale. In tal senso si sono espressi: De Liso R., *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della parte II della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it, 2001; Rescigno F., *L'articolo 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le ragioni del nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Rozo Acuna E. (a cura), Torino, 2003, 184. *Contra*: Lupo N., *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it, 2007, in cui si evidenzia che, pur esistendo altre norme costituzionali formulate in termini di possibilità - una per tutte l'art 72, comma III, Cost. - non è mai stata messa in dubbio la loro pronta attuazione nei regolamenti parlamentari; Bifulco R., *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 217.

Così, le uniche modifiche introdotte per adattare l'ordinamento della Repubblica al mutato quadro costituzionale, hanno riguardato l'introduzione di una nuova figura di intese che il governo può promuovere con la CSR e con la CU al fine di armonizzare le legislazioni statali e regionali, oltre alla rideterminazione del ruolo delle della CSR nella formazione e nell'attuazione del diritto comunitario.

Il sistema a “doppio binario” (CSR e CSC) che tale stratificazione normativa ha contribuito a creare è stato oggetto di numerose critiche da parte della dottrina. In particolare, si è evidenziata la necessità di una riforma del bicameralismo attraverso la previsione di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, accompagnata dall'esigenza di costituzionalizzare e rafforzare le conferenze le quali non potrebbero che svolgere una funzione complementare alla Camera delle autonomie³¹¹.

Invero, non è mancato chi ha evidenziato che il peculiare caso italiano ha dimostrato di funzionare ponendo al centro tutti gli interessi ed potenziando il ruolo della mediazione dato che il sistema è “uno e trino” poiché recupera la sua unitarietà per il tramite della CU, a suo tempo istituita proprio al fine di evitare che si creassero due circuiti paralleli non coordinati tra loro. Certamente il sistema delle conferenze è oggi capace di garantire un efficace raccordo tra i diversi livelli di governo, tuttavia, solamente la riforma del Senato o, quantomeno, l'integrazione della commissione per gli affari regionali prefigurata dalla l. cost. 3 del 2001, realizzerebbe il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale parlamentare ed un'adeguata rappresentanza degli interessi territoriali

³¹¹ Occhiocupo N., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, 749 ss.; Allegretti U., *Per una Camera regionale per l'Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 3 ss.; D'Atena A., *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in <http://www.issirfa.cnr.it/3297,908.html>, 2006.

nelle istituzioni centrali si da portare a compimento quel modello di regionalismo cooperativo delineato nella carta costituzionale.

4.2.2. La natura giuridica delle conferenze

La CSR, la CSC e la CU, essendo state incardinate dalle rispettive normative di riferimento presso la presidenza del consiglio dei ministri, in un primo momento erano state inquadrare tra gli organi non necessari del governo centrale.

Tale sistemazione è stata però ben presto smentita dalla Corte costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla natura giuridica della CSR, ha affermato che essa «lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (...) è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra l'uno e le altre. In quanto tale, la conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni» (sent n. 116 del 1994).

L'aver qualificato la CSR come «istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale» implica che tale organismo sia in grado di rappresentare gli interessi superiori ed unitari dello Stato, trascendendo quelli territoriali. In proposito, si deve tuttavia segnalare che anche la qualificazione giuridica offerta dalla Corte è stata in parte smentita dalla prassi: infatti, nonostante la CSR non sia mai stata formalmente investita del compito di rappresentare interessi territoriali, nell'esercizio delle sue funzioni, ha accentuato il ruolo di tutela di tali interessi al pari di una Camera di rappresentanza

territoriale tanto che parte della dottrina ha parlato delle CSR come «istituzione del federalismo sommerso»³¹².

Per quanto riguarda la qualificazione giuridica della CSC e della CU può essere fatto un discorso del tutto analogo. Difatti, sebbene anche questi organismi siano stati incardinati presso la presidenza del consiglio dei ministri, si può adattare loro la qualificazione giuridica di istituzioni operanti nell'ambito della comunità nazionale dato che si tratta di organismi “creati” sulla falsariga della CSR.

4.3. Le funzioni della conferenza Stato – regioni, della conferenza Stato - città ed autonomie locali e della conferenza unificata

La disciplina riguardante le principali funzioni delle tre conferenze intergovernative è ancora oggi contenuta nel d.lgs. n. 281 del 1997. Dall'analisi di tale decreto emerge un quadro normativo in forza del quale le conferenze sono titolari di una pluralità di funzioni eterogenee: esse sono, infatti, chiamate ad esprimere pareri, sancire accordi ed intese oltre a possedere poteri di nomina e poteri deliberativi in ordine a specifiche questioni.

Dal punto di vista contenutistico, poi, non si può non porre in risalto che le conferenze, sono chiamate a svolgere un ruolo attivo sulle più disparate tipologie di materie. Difatti, benché la modifica dell'art.117 cost. avrebbe dovuto comportare la reinterpretazione del richiamo «alle materie di competenza regionale», contenuto nel d.lgs. n. 281 del 1997, così da limitare il coinvolgimento delle conferenze alle sole materie di competenza concorrente Stato – regioni, lo Stato ha continuato a legiferare come se la riforma non fosse entrata in vigore, determinando il perpetuarsi del coinvolgimento delle conferenze su di un numero vastissimo di materie che non coincidono

³¹² Ruggiu I., *Conferenza Stato-regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le regioni*, 5/2000, 853 ss.

affatto con gli elenchi di cui all'art.117 cost.. Tale dato emerge chiaramente scorrendo gli ordini del giorno delle conferenze che si esprimono non solo su materie di competenza concorrente, ma anche su materie esclusive statali e su materie residuali regionali come è ad esempio avvenuto nel parere della CSR del 18 novembre 2010, in materia di immigrazione.

Per quanto riguarda i meccanismi decisionali, le deliberazioni della CSR avvengono con l'assenso del governo, delle regioni e delle province autonome, con la precisazione che, quando non è raggiunta l'unanimità, l'assenso può essere espresso a maggioranza dei presidenti delle regioni e delle province di Trento e Bolzano, solamente se gli atti da approvare hanno ad oggetto la ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome, i provvedimenti che la legge assegna alla CSR e le nomine dei responsabili degli enti e degli organismi che svolgono servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra governo, regioni e province autonome (art. 2, comma II). Il dato normativo sembrerebbe invece escludere la regola della maggioranza rispetto all'adozione di accordi ed intese che si perfezionano all'unanimità (art. 3, comma II, e art. 4, comma II). Allo stesso modo, resta fuori dal campo di applicazione dei meccanismi decisionali poc'anzi analizzati, l'attività consultiva che la CSR svolge sugli atti normativi di origine governativa: ciò che si spiega perché tali pareri sono resi esclusivamente dalla delegazione regionale davanti al governo. Tuttavia, come affermato da una parte della dottrina, anche in questo caso non sarebbe stato del tutto inutile precisare le regole di decisione delle regioni e delle province autonome³¹³.

Anche la CU delibera con l'assenso dei tre soggetti di cui si compone e, analogamente a quanto previsto per la CSR, si prevede

³¹³ Di Cosimo G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 23 ss.

che se le regioni e gli enti locali non raggiungono l'unanimità ciascuna delle due parti possa decidere a maggioranza assoluta. Di conseguenza, nel caso in cui regioni ed enti locali siano portatori di opinioni tra loro contrastanti, si determina l'impossibilità di formulare il parere, l'accordo o l'intesa in CU, così consentendo al governo di assumere decisioni senza tener conto dell'opinione delle autonomie territoriali.

Nei paragrafi che seguono, si descriveranno le principali funzioni delle conferenze ponendo, in particolare, l'accento su quelle esercitate dalla CSR e dalla CU. Difatti, dall'analisi delle prassi cooperative tra i vari livelli di governo emerge la recessività dell'attività della CSC rispetto a quella delle altre due conferenze, anche in considerazione del fatto che è in sede di CU che di regola si realizza una sintesi tra interessi regionali e interessi locali. Tale dato emerge chiaramente dall'analisi della frequenza con cui avvengono gli incontri delle tre conferenze dalla quale si evince il *trend* decrescente che caratterizza le riunioni della CSC (riunitasi solo 7 volte nel 2011) rispetto a quello della CSR e della CU (riunitesi nel 2011, rispettivamente, 17 e 22 volte).

4.3.1. I pareri

Una delle principali funzioni attribuite alla CSR e alla CU è quella consultiva. In particolare, tale attività è esercitata mediante la redazione di pareri ovvero attraverso atti endoprocedimentali volti ad esprimere una manifestazione politica di intenti che le conferenze possono rivelare sia rispetto agli atti legislativi statali, sia rispetto agli atti normativi secondari.

Precisamente, il fondamento giuridico della partecipazione della CSR e della CU all'attività legislativa dello Stato si rinviene nel d.lgs. n. 281/1997. In particolare, esso prescrive che la CSR sia

«obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e decreto legislativo o di regolamento del governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 2, comma III). Si prevede poi il coinvolgimento facoltativo della CSR «su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del consiglio dei ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano» (art. 2, comma IV).

La CU, invece, può esprimere «pareri in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane» (art. 9, comma I). Inoltre, analogamente a quanto statuito per la CSR, si prevede che il presidente del consiglio dei ministri, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, possa sottoporre alla CU ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province e degli enti locali.

Nei casi in cui ragioni di urgenza non consentano la consultazione preventiva della CSR, si stabilisce invece che la conferenza sia consultata sul disegno di legge di conversione dei decreti legge ovvero in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari. Quando invece il parere riguarda provvedimenti già adottati in via definitiva, la conferenza può chiedere che il governo valuti di revocarli o riformarli (art. 2, comma V).

La partecipazione al procedimento legislativo parlamentare attraverso la formulazione di un parere è infine espressamente prevista per la CSR sui decreti legislativi che attuano direttive comunitarie, sulla legge comunitaria annuale e sulla legislazione in materia di salute, mentre per la CU è richiesta sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge ad esso collegati, sul documento di

programmazione economica e finanziaria e sugli schemi di decreti legislativi adottati in base all'art.1 della l.n. 59 del 1997.

Al di fuori di queste ipotesi il coinvolgimento delle conferenze nel procedimento legislativo parlamentare è escluso, salvo che esso non sia espressamente previsto da una legge *ad hoc*.

Il d.lgs. 281 del 1997, pur precisando in quali casi è obbligatoriamente previsto il parere delle conferenze, non si è preoccupato di prevedere alcun tipo di sanzione per l'ipotesi in cui il governo ometta di assumere il parere ovvero se ne discosti ignorando le indicazioni in esso contenute. In proposito, mentre la dottrina ha tendenzialmente attribuito carattere necessario ai passaggi procedurali imposti dal d.lgs. n. 281 del 1997³¹⁴, la Corte costituzionale ha costantemente negato che l'omessa consultazione o il fatto che il parere sia disatteso, si possano tradurre in vizio formale della legge statale.

La Corte, infatti, sia nelle pronunce antecedenti alla riforma del Titolo V, sia in quelle successive, ha affermato che il parere «non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sent. n. 437 del 2001)³¹⁵. In questo modo la Corte ha dimostrato di non condividere la tesi delle regioni le quali hanno sistematicamente sostenuto che la violazione delle procedure di cooperazione, stabilite nel d.lgs. n. 281/1997, comportasse una lesione indiretta del principio di leale collaborazione sancito in Costituzione. La consulta, invece, ha sistematicamente affermato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale

³¹⁴ I. Ruggiu, *Conferenza Stato-regioni...*, op. cit., 2000, 883 ss.; G. Carpani, *La conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006, 95.

³¹⁵ V. Benelli F. - Mainardis C., *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le regioni*, 2007, 970.

collaborazione tra Stato e regioni» (sent. n. 196 del 2004), così confermando che «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, in Costituzione» (sent. n. 437 del 2001). Questo orientamento è stato perentoriamente ribadito in numerose pronunce della Corte in cui si è variamente affermato che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (*ex plurimis* v. sent. nn. 376 del 2002, 231 del 2005, 401 del 2007, 1 del 2008, 159 del 2008, 371 del 2008, 12 del 2009, 225 del 2009, 278 del 2010).

Il giudice delle leggi ha invece adottato un orientamento parzialmente diverso quando la consultazione delle CSR o della CU sia prevista in una legge delega. Rispetto a tale ipotesi, la Corte sembra ammettere la possibilità di annullare il decreto legislativo qualora la consultazione della conferenza sia stata omessa. In questo caso, tuttavia, non si determina la violazione del principio di leale collaborazione, ma quella dell'art. 76 cost., poiché l'omessa consultazione realizza l'inosservanza dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega³¹⁶. Ne discende che, una volta acquisito il parere, il governo sia libero di discostarsene senza violare il principio di leale collaborazione, né, tantomeno, l'art. 76 Cost.. Tale orientamento, sebbene la Corte non sia mai arrivata ad annullare un decreto legislativo per omessa consultazione delle conferenze prevista dalla legge delega, può essere desunto *a contrario* da quanto affermato in alcuni passaggi delle sue sentenze. Ad esempio, nel rigettare i ricorsi sul codice dell'ambiente sollevati dalle regioni per violazione dell'art. 76 Cost., la Corte ha precisato che, nonostante il termine concesso alla conferenza per l'esame della bozza del decreto

³¹⁶ Cfr. Bin R., *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 4188.

legislativo fosse stato breve, esso non era tuttavia incongruo e non era tale da rendere impossibile alla conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso. La Corte, una volta stabilito che il termine in concreto concesso alla conferenza unificata non era incongruo, precisava che si doveva escludere anche che la conferenza potesse rifiutarsi di rendere il parere e con ciò di procrastinarne il termine, giacché in tal modo si sarebbe configurato «un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al governo del potere legislativo delegato» (sent. n. 225 del 2009).

Anche la consultazione delle conferenze nella produzione di fonti secondarie e nell'adozione di decisioni amministrative trova il suo fondamento normativo nel d.lgs. n. 281 del 1997, oltre che in disposizioni legislative che sistematicamente hanno attribuito alle conferenze tale funzione. In questo caso però, muta completamente la valutazione dell'efficacia giuridica che il giudice delle leggi ha offerto rispetto agli atti di collaborazione. Infatti, secondo quanto affermato dalla Corte, quando l'esecutivo statale esercita funzioni secondarie, è immediatamente ed autonomamente azionabile nei suoi confronti il principio di leale collaborazione.

La Corte, infatti, nonostante la scarsa capacità che il parere possiede di incidere sulla decisione finale, ha in più occasioni evidenziato che i vizi procedurali fatti valere in sede di conflitto di attribuzione dalle regioni sono di per sé lesivi della loro posizione, ed ha precisato che «il rispetto del principio di leale collaborazione integra un requisito di validità delle norme statali solo nella fase di attuazione delle disposizioni legislative» (sent. n. 272 del 2005). Così, la Corte ha accolto il conflitto sollevato dalla regione Lombardia ed ha annullato il decreto impugnato perché nella premessa figurava, per

errore, la consultazione della CSC, e non quella prescritta della CU (sent. n. 179 del 2001).

L'analisi dell'attività consultiva svolta dalle conferenze e quella degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale riguardo a tale funzione può condurre ad un primo ordine di conclusioni.

In primis, scartata l'idea che la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione abbia comportato modifiche implicite al procedimento legislativo tipizzato dalla costituzione e dai regolamenti parlamentari, si deve porre in risalto che l'attività consultiva delle conferenze influenza solo politicamente e non anche giuridicamente l'esercizio della funzione legislativa³¹⁷. Difatti, benché l'aver ottenuto un parere favorevole delle conferenze può notevolmente rafforzare dal punto di vista politico un disegno di legge di iniziativa governativa, tale circostanza non può comportare l'esautoramento del parlamento dall'esercizio della funzione legislativa, tanto più se si considera che quest'ultimo rimane del tutto estraneo ai lavori delle conferenze dove siedono soltanto i rappresentanti del governo centrale e quelli del governo delle regioni e degli enti locali³¹⁸. In considerazione di ciò, la dottrina, rispetto agli strumenti di cui si avvale il sistema delle conferenze, ha parlato di «efficacia spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo»³¹⁹ ovvero di partecipazione delle regioni ai processi normativi statali che «si arresta sulla soglia di un'attività che non può andare oltre la consulenza»³²⁰.

³¹⁷ Carminati A., *Dal raccordo al vincolo giuridico: l'attività della conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2/2009, 257.

³¹⁸ In proposito la dottrina ha evidenziato come la crisi dei consigli sia stata determinata proprio dalla crescente centralità attribuita ai presidenti delle giunte in sede di conferenza Stato-regioni; cfr. Pinelli C., *La crisi dei consigli regionali e i circuiti tra Stato e regioni*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.

³¹⁹ Caretti P., *Gli "accordi" tra Stato, regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"*, in *Le regioni*, 5/2002, 1173 ss.

³²⁰ Carpani G., *La Conferenza Stato-regioni...*, op. cit., 2006, 100 ss..

In secundis, l'attività consultiva delle conferenze, benché sia inidonea a condizionare il contenuto finale dell'atto amministrativo adottato dal governo statale, rappresenta, dal punto di vista procedurale, un passaggio fondamentale per il rispetto del principio di leale collaborazione che, in queste ipotesi, è autonomamente azionabile tutte le volte in cui tale passaggio procedurale non venga rispettato.

4.3.2. *Le intese e gli accordi*

Oltre alla funzione consultiva, le conferenze esercitano anche quelle di promuovere delle intese e degli accordi.

Tali funzioni, anch'esse disciplinate dal d.lgs. 281 del 1997, sono state riconosciute alle conferenze quando le regioni, nella prima metà degli anni novanta, avevano iniziato a chiedere che fosse riconosciuto loro un ruolo non solo formalmente ma anche sostanzialmente equiparato al governo nelle decisioni collegate alle materie di competenza concorrente.

L'intesa è, infatti, un atto la cui acquisizione si inserisce generalmente nella sequenza procedimentale volta ad emanare un atto dello Stato, ed esprime la piena condivisione della bozza di atto sottoposto alla CSR o alla CU da parte dei rappresentanti di tutti i livelli di governo presenti in conferenza tanto che la dottrina, nel riferirsi a tale attività, ha parlato di «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto»³²¹ o di «cogestione concertata»³²², mentre la Corte costituzionale ha affermato che l'intesa rappresenta un «confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione

³²¹ Cecchetti M., *Le intese tra Stato e regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le regioni*, 4/2004, 1046.

³²² Sandulli A., *la Conferenza Stato- regioni e le sue prospettive*, in *Le regioni*, 5/1995, 848.

comune...con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell'altra e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare» (sent. n. 206 del 2001).

La CSR può promuovere e sancire intese, rispetto a tutti i procedimenti in cui l'intesa è prevista dalla legislazione, al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale (comb.disp. artt. 2, comma I, *lett. a*) e 3, comma I). Allo stesso modo si stabilisce che la CU sancisce intese sulle materie e sui compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane (art. 9, comma I). Il mancato raggiungimento dell'intesa entro il termine di trenta giorni dalla prima seduta della CSR o della CU in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, permette al consiglio dei ministri di provvedere con una deliberazione motivata. Difatti, «l'obbligo di motivazione da parte del governo», rappresenta, secondo la Consulta, «il requisito minimo in grado di legittimare la decisione unilaterale dello stesso» (sent. n. 116 del 1994). Inoltre, in assenza del raggiungimento dell'intesa, l'atto statale è legittimo solo se, «in applicazione del principio di leale collaborazione, si sia dato luogo ad uno sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (*ex plurimis* sent. nn. 27 del 2004; 21 del 2006; 24 del 2007; 332 del 2010; 255 del 2011 e 264 del 2011).

Nel d.lgs. 281 del 1997 trovano riconoscimento formale anche gli accordi previsti per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze, svolgere attività di interesse comune e diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione (art.4). La loro peculiarità rispetto alle intese è data dal fatto che gli

accordi, di regola, non si inseriscono in un procedimento e non sono previsti da una legge, ma vengono stipulati sia per coordinare l'attività amministrativa dei vari livelli di governo, sia per formalizzare impegni politici da essi assunti. Si deve comunque precisare che la distinzione terminologica tra intese ed accordi è sempre meno osservata dal legislatore, soprattutto nella normativa più recente³²³.

Come per i pareri, il legislatore non si è preoccupato di precisare quanto, accordi ed intese, una volta conclusi, siano vincolanti per le parti che li hanno stipulati. In proposito, per quanto riguarda la loro opponibilità al legislatore statale, valgono le medesime considerazioni svolte nel paragrafo precedente rispetto ai pareri³²⁴. Si deve tuttavia segnalare che la Corte, pur confermando che al procedimento legislativo non può applicarsi il principio di leale collaborazione³²⁵, nei giudizi di costituzionalità delle leggi, ha più volte fatto riferimento agli accordi ed alle intese delle conferenze, ma esclusivamente al fine di interpretare il quadro normativo a sostegno delle scelte effettuate dal legislatore nazionale e lasciando intendere che il legislatore statale potrebbe in futuro anche disattendere il contenuto degli accordi stipulati dalla conferenza (sentt. n. 36 del 2005; n. 31 del 2006; n. 45 del 2008)³²⁶.

³²³ V. art.8, comma VI, l.n.131 del 2003 e art. 3, l.n. 42 del 2009.

³²⁴ In proposito parte della dottrina ha manifestato qualche preoccupazione sul rafforzamento della posizione del governo nazionale qualora le intese vengano inserite nei procedimenti di formazione dei decreti legislativi. In tal senso v. Carpino R., *Evoluzione del sistema...*, op. cit., 43 ss; Caretti P., *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo statale e regionale*, in *Le regioni*, 2000, 551; Pizzetti F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le regioni*, 2000, 473 ss.

³²⁵ Cfr. Caretti P., *Gli accordi tra Stato regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del sistema delle conferenze?*, in *Le regioni*, 2/2002, 1171 ss.

³²⁶ Ad esempio, nella sentenza 45/2008, la Corte, per fugare i dubbi di costituzionalità di alcune norme contenute nella finanziaria del 2007 aventi ad oggetto l'edilizia sanitaria, prende in considerazione le intese e gli accordi stipulati in sede di conferenza, affermando che l'incremento della disponibilità finanziaria destinata all'edilizia sanitaria non viola l'autonomia regionale, perché la norma rappresenta la pedissequa attuazione in sede legislativa di un'intesa stipulata in conferenza. Inoltre, la Corte afferma che gli interventi previsti, rientrando nei c.d.

L'efficacia giuridica delle intese e degli accordi è invece destinata a mutare rispetto agli atti amministrativi statali. La Corte, infatti - dopo aver precisato che lo Stato, quando attrae in sussidiarietà competenze legislative regionali, è tenuto a prevedere il coinvolgimento dei soggetti titolari delle funzioni attratte quantomeno nella fase attuativa, secondo criteri di leale collaborazione e che, quindi, debbano essere previste adeguate forme di coinvolgimento delle regioni al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite in ambiti che involgono profili di competenza concorrente (sent. n. 303 del 2003)³²⁷ - si è spinta oltre introducendo il concetto di "intese forti" (sent. n. 6 del 2004; da ultimo, sent. n. 16 del 2010) ossia quelle intese che possono determinare la caducazione dell'atto amministrativo adottato in loro violazione ed il cui mancato raggiungimento rappresenta un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento³²⁸.

Tale posizione è stata efficacemente riassunta nella sent. n. 58 del 2007 con cui la Corte ha annullato il par. 2 della circolare, 2 febbraio 2006, della presidenza del consiglio dei ministri - ufficio nazionale per il servizio civile, impugnata, in sede di conflitto di attribuzione, dalla regione Valle d'Aosta. In particolare, la regione lamentava la lesione del principio di leale collaborazione in considerazione del diretto contrasto della parte della circolare impugnata con l'intesa sancita in sede di conferenza Stato-regioni, in data 26 gennaio 2006, avente ad oggetto l'attuazione del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della

LEA, non violerebbero il principio di leale collaborazione anche perché rientranti nelle materie di esclusiva competenza statale.

³²⁷ V. Mainardis C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato - regioni*, in *Le regioni*, 2-3/2011, 455 ss.

³²⁸ Cfr. Violini L., *La negoziazione istituzionale nell'attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a raffronto*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, L. Violini (a cura), Milano, Milano, 2005, 216 ss.; v. anche Vandelli L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn.303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, n.4-5/2008, 883 ss.

legge 6 marzo 2001, n. 64). Nell'intesa, infatti, si prevedeva lo stralcio della parte contenente il divieto, per le regioni e le province autonome, di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato, nonché della parte che impediva alle stesse l'iscrizione agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale.

La Corte, dopo aver verificato che il contenuto della circolare si poneva effettivamente in contrasto con il contenuto dell'intesa, ha affermato che tale comportamento aveva concretizzato senza dubbio una violazione del principio di leale collaborazione. Principio che, secondo il consolidato orientamento della Corte, opera in tutti i casi in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze. «Nel caso in esame (...) era necessario, al fine di garantire la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, adottare «strumenti di leale collaborazione o, comunque, (...) adeguati meccanismi di cooperazione (sentenza n. 431/2005)» che «si erano concretizzati nell'intesa stipulata in sede di conferenza Stato-regioni del 26 gennaio 2006». La Corte ha pertanto affermato che la reintroduzione ad opera della circolare del divieto stralciato nell'intesa, «senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta, determina(va) una lesione del principio di leale collaborazione»³²⁹. Inoltre, dopo aver ribadito che «le intese in sede di conferenza Stato-regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio», la Corte ha precisato «che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi,

³²⁹ Sulla sentenza in oggetto v. Ruggiu I., *Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile...anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide*, in *Le regioni*, 2007, 630 ss.

(...) impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sent. n. 31 del 2006).

Alla luce di tale giurisprudenza, si può quindi concludere che anche gli accordi e le intese, come del resto i pareri, hanno efficacia giuridica limitatamente agli atti fonte secondari. A differenza dei pareri, però, il contenuto degli accordi e delle intese può essere disapplicato in via amministrativa solamente a condizione che lo Stato attivi nuovi meccanismi di cooperazione tra i vari livelli di governo. In tal modo, intese ed accordi, una volta stipulati, determinano un vero e proprio limite all'attività amministrativa dello Stato³³⁰.

4.4. I vincoli che gli atti adottati nelle conferenze producono nelle regioni

Una volta chiarito che a livello statale gli atti delle CSR e della CU non sono giuridicamente vincolanti (almeno a livello primario), non resta che indagare su quale sia l'efficacia che le deliberazioni delle conferenze hanno nei confronti delle regioni.

Per quanto riguarda gli atti fonte primari regionali valgono le stesse considerazioni svolte rispetto alle leggi statali. Pertanto, la volontà espressa dal presidente della regione in conferenza, può tradursi in un vincolo giuridico nei confronti del consiglio solo se gli accordi o le intese siglate in conferenza siano stati tradotti in un preciso schema normativo. Sicché, anche nei confronti della legge regionale vale quanto stabilito dalla Corte nella sent. n. 437 del 2001.

Ad onor del vero, da una più attenta analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, sembrerebbe però potersi ricavare

³³⁰ Cfr. Agosta S., *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008; Tamburrini V., *La conferenza Stato regioni nel biennio 2005-2006*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 324.

l'esistenza di vincoli più stringenti in capo alle regioni rispetto a quelli incombenti sullo Stato.

Difatti, la Consulta, ha ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzione presentato da una regione avverso un decreto ministeriale, poiché il decreto impugnato aveva recepito i contenuti di un'intesa raggiunta in sede di CU. La Corte giungeva a tale conclusione in virtù del fatto che dal verbale della seduta non risultava che la regione fosse presente e che avesse in quella sede espresso voto contrario, né che la regione stessa avesse allegato un suo dissenso, manifestato in una qualche forma, anche in data anteriore alla seduta della conferenza. Precisamente, la Corte per affermare la regolarità della procedura di adozione dell'intesa in CSR e per dichiarare l'inammissibilità del ricorso regionale evidenzia che «nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in particolare della regione ricorrente, nell'ambito della conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le regioni ed il governo» (sent. n. 507/2002).

In questo modo la Corte sembrerebbe affermare che gli atti delle conferenze assumano valore giuridicamente vincolante per le regioni, le quali, per contestarne la legittimità in sede di conflitto di attribuzione, devono allegare il proprio dissenso in qualsiasi forma, anche in data anteriore alla seduta della conferenza.

In sede di giudizio in via principale, invece, come in parte si è già detto nel paragrafo precedente, la Corte ha spesso utilizzato il principio di leale collaborazione e, quindi, l'inserimento di momenti di concertazione nel procedimento decisionale, per avvallare l'operato del legislatore statale (sent. nn. 36 del 2005; 31 del 2006; 45 del 2008).

In un caso poi la consulta è addirittura giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale per contrasto con un'intesa siglata in CSR. Ciò che è avvenuto nella sent.

n.178 del 2007 in cui la Corte, dopo aver ribadito che gli strumenti cooperativi hanno valenza prettamente politica e che non hanno efficacia giuridicamente vincolante (sent. n. 270 del 2005), ha precisato che nel caso di specie l'intesa poteva fungere da parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, essendo stata prevista in un decreto legislativo dal quale l'intesa poteva trarre forza vincolante. Difatti, trattandosi di una materia di competenza concorrente, il legislatore statale, nel dettare i principi tesi a regolare uniformemente alcuni aspetti della materia, aveva rinviato proprio all'intesa la regolamentazione di talune parti.

Da ciò si desume che l'intesa può operare come parametro interposto e condizionare la legislazione regionale solamente quando trova la sua legittimazione in una fonte statale in grado di incidere sulle competenze regionali. Indubbiamente, tale posizione si pone perfettamente in linea con quanto affermato dalla Corte nella decisione n. 437 del 2001. Ciò nonostante, non v'è chi non veda come ciò possa, di fatto, incidere fortemente sugli spazi entro i quali la legislazione regionale può muoversi, soprattutto se si considera che la legge regionale interviene solitamente al termine di una serie di processi normativi che sempre più spesso prevedono momenti di concertazione in conferenza³³¹.

4.5. Conclusioni: l'incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali

Dall'analisi sinora svolta, emerge che il sistema delle conferenze, sebbene abbia assunto un ruolo crescente nei processi decisionali, non

³³¹ Carminati A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della conferenza Stato-regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2/2009, 292 ss.; contra R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2006, 52.

sia tuttavia in grado di assicurare un'adeguata partecipazione dei territori, in generale, e delle regioni, in particolare, al procedimento legislativo centrale.

In dottrina, sebbene si sia evidenziato il crescente peso politico delle decisioni assunte in sede di conferenza, si è altresì messo in risalto come il valore di tali decisioni sia fortemente condizionato dalla disponibilità del governo in carica di dare loro rilievo. Ciò anche in considerazione del fatto che, la Corte costituzionale, benché nelle sue prime decisioni *post* Titolo V aveva più volte fatto riferimento al principio di leale collaborazione per assicurare la partecipazione dei livelli di governo coinvolti³³², spingendo la più volte citata dottrina³³³ a sostenere superato il problema della riforma del Senato, negli ultimi anni, ha progressivamente attenuato la carica del principio di leale collaborazione affermando che «non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni»³³⁴, che nel principio di leale collaborazione «non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso» e che tale principio possa essere «diversamente modulato» a seconda delle esigenze del legislatore statale³³⁵.

Da più parti, poi, sono stati evidenziati i numerosi difetti di questo sistema, primo fra tutti, la scarsa rappresentatività delle conferenze³³⁶, le quali, se da un lato, esautorano sia il parlamento sia i consigli regionali da processi decisionali che spesso hanno ad oggetto

³³² Si vedano le sentenze 303/2003; 6/2004.

³³³ Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni* in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 934 ss.; Ruggiu I., *Contro la Camera delle regioni. istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

³³⁴ Sent. n. 272/2005.

³³⁵ Sent. n. 231/2006; 201 e 401/2007.

³³⁶ Allegretti U., *Perché una Camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 3/2003, 124 ss.

questioni di pertinenza del potere legislativo³³⁷; dall'altro lato, e precisamente sul versante degli enti locali, demandano il compito di individuare i membri della CSC ad associazioni di diritto privato. Inoltre, dal punto di vista della rappresentanza istituzionale del sistema delle conferenze, non può e non deve scordarsi che uno dei principali motivi che spinse ad istituirle era proprio quella di rafforzare l'esecutivo. In effetti, l'art.2, comma 3, d.lgs. 287/1997, precisando che la CSR dovesse essere «obbligatoriamente sentita sugli schemi di disegno di legge, decreto legislativo e regolamento del governo nelle materie di competenza delle regioni (...)», ha largamente favorito l'utilizzazione della delega legislativa e della decretazione d'urgenza proprio in considerazione del fatto che ove si fosse seguito l'ordinario procedimento legislativo le regioni non avrebbero potuto partecipare compiutamente allo stesso. Peraltro, l'idea che l'abuso della delega (e la conseguente erosione delle funzioni che dovrebbero spettare al parlamento) soddisfi le esigenze di partecipazione delle autonomie territoriali è priva di fondamento se si considera che - come si è tentato di dimostrato nelle pagine precedenti

³³⁷ Infatti, non si prevede alcunché in merito ai rapporti tra giunta e consiglio nelle norme che disciplinano la conferenza, né esistono norme statutarie volte a garantire tale partecipazione. Ad esempio, lo statuto della regione Marche prevede che tra le attribuzioni del presidente della giunta regionale c'è quella di partecipare ai lavori della CSR e della CU, tenuto conto degli indirizzi generali del consiglio (art. 26, *lett. g*). Ciononostante, scorrendo gli ordini del giorno di tale organo, non è possibile individuare punti in cui esso è chiamato ad esprimere tali indirizzi, né, tantomeno, è dato determinare mediante quali procedure il presidente della giunta informi il consiglio sulle questioni all'ordine del giorno delle conferenze. Nella prassi la formulazione degli indirizzi generali di cui all'art 26, *lett. g*) dello statuto avviene attraverso atti di indirizzo, ovvero mozioni e risoluzioni, che l'assemblea legislativa dovrebbe approvare dopo aver ricevuto note informative da parte del presidente della giunta sulle questioni all'ordine del giorno delle conferenze. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali atti di indirizzo sono adottati su iniziativa dell'assemblea legislativa senza alcuna comunicazione da parte dell'esecutivo. L'informalità che caratterizza la trasmissione delle note informative sulle questioni da trattare in CSR o in CU, accentua dunque il ruolo marginale che l'assemblea legislativa assume nella determinazione dei contenuti di tutti quegli atti (pareri, intese ed accordi adottati in conferenze) volti a realizzare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 cost..

Sul punto cfr. Carpani G., *La conferenza Stato-regioni, op. cit.*, 212-213 e Marini F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo...*, *op. cit.*, 347-348.

- il sistema delle conferenze non riesce ad avere un peso effettivo nella determinazione dei contenuti degli atti normativi adottati dal governo. In sintesi si condivide dunque l'opinione di chi afferma che il sistema delle conferenze non è assolutamente in grado di realizzare quella coabitazione che solo una Camera territoriale può realizzare, perché dal punto di vista della rappresentanza istituzionale il sistema delle conferenze esprime una forma debole di rappresentanza³³⁸, peraltro completamente sbilanciata in favore degli esecutivi.

A ciò si aggiunga poi che i difetti strutturali e funzionali del sistema delle conferenze sono stati amplificati dalla riforma del titolo V della Costituzione. Quest'ultima, infatti, ha reso palese che tale sistema - pensato per soddisfare mere esigenze partecipative delle regioni e degli enti locali al processo decisionale di cui era titolare esclusivamente lo Stato - sia inadatto alla nuova situazione³³⁹ in cui le regioni sono equiparate allo Stato per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, mentre gli enti locali più vicini ai cittadini sono in linea di principio titolari dell'esercizio delle funzioni amministrative a meno che non vi sia l'esigenza che dette funzioni siano "attratte" dal livello di governo superiore. Come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale, infatti, le decisioni assunte in sede di conferenza non possono vincolare in alcun modo quelle assunte dal legislatore perché «il principio di leale collaborazione non può essere dilatato fino a trarne condizionamenti rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi». Peraltro, a conferma di ciò, è sufficiente osservare cosa è avvenuto dopo la riforma del Titolo V: se il sistema delle conferenze fosse stato in grado di dare una soddisfacente risposta all'esigenza degli enti territoriali di partecipare

³³⁸ In tal senso di è espresso Mangiameli S., *Il Senato...*, *op.cit.*, 9.

³³⁹ Cfr. Vandelli L., *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il "gioco" della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Gaspari O. - Piraino A. (a cura), Donzelli editore, 2007, 71 s.; Caravita Di Toritto B., *Le sedi della concertazione*, in *federalismi.it*, 23/2006, 7.

al processo decisionale statale e di istaurare, al pari di una Camera territoriale, una stabile forma di collaborazione con il livello decisionale centrale, non si sarebbe assistito - come invece è avvenuto - all'esponenziale aumento del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni!

Non v'è chi non veda dunque che, per offrire un canale di rappresentanza ai territori, sia necessario riformare l'attuale assetto bicamerale sì da inserire regioni ed enti locali³⁴⁰, nei processi decisionali parlamentari, essendo a tal fine del tutto insufficiente ed inadeguato il canale di raccordo intergovernativo offerto dalle conferenze.

³⁴⁰ L'inserimento di rappresentanze anche degli enti locali a livello parlamentare è infatti conforme al principio della pari dignità istituzionale introdotto con la riforma del titolo V.

CAPITOLO V
LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI TERRITORIALI
NELL'ESPERIENZA COMPARATA: GERMANIA, SPAGNA E FRANCIA A
CONFRONTO

Sommario: 5.1 Una premessa metodologica - 5.2 Il bicameralismo in Germania: origini e composizione del Bundesrat - 5.2.1 Le funzioni del Bundesrat e la riforma costituzionale del 2006 - 5.3 Il bicameralismo in Spagna: composizione del Congresso ed del Senato - 5.3.1 Il bicameralismo imperfetto in Spagna: le funzioni del Senato spagnolo e il suo ruolo subalterno rispetto al Congresso dei deputati - 5.4 Il bicameralismo francese e la forma di governo semipresidenziale - 5.4.1 Il ruolo del Senato francese nel rapporto tra parlamento e governo - 5.5. Brevi conclusioni tratte dall'analisi dei sistemi bicamerali tedesco, spagnolo e francese

5.1 Una premessa metodologica

Se non v'è dubbio che sia opportuno riformare il bicameralismo italiano - per razionalizzarne la forma di governo, per rendere maggiormente utile ed efficiente il sistema bicamerale e per conferire effettività al modello di regionalismo delineato con la riforma del titolo V - appaiono meno definite le “linee direttrici” che dovrebbero essere seguite per addivenire a tale ristrutturazione e, a testimonianza di ciò, vi sono i numerosi fallimenti dei tentativi di riforma del sistema bicamerale che si sono susseguiti nel corso degli anni³⁴¹.

Dunque, per comprendere quali potrebbero essere le “linee direttrici” da seguire, appare di indubbia utilità il ricorso alla comparazione ovvero l'analisi di esperienze costituzionali di altri Stati dalla quale possono emergere coincidenze, similitudini e diversità che possono prestarsi utili per un giudizio di sintesi. Difatti, benché la «funzione primaria della comparazione, sia a fini teorici che pratici, è sempre la conoscenza» la «funzione secondaria, ma non certo priva di

³⁴¹ Cfr. cap. III.

rilevanza, è la utilizzazione dei risultati ottenuti tramite la comparazione per il conseguimento di diverse finalità». Si potranno allora usare i risultati ottenuti: per verificare l'esattezza di quanto emerso ricorrendo ad altri metodi di ricerca (c.d. funzione di verifica delle conoscenze)³⁴²; per comprendere gli istituti di un dato ordinamento e, alla luce delle esperienze maturate in ordinamenti simili a quello di riferimento, cogliere i profili di sviluppo degli istituti esaminati; come strumento di interpretativo cui possono far ricorso gli organi giurisdizionali (si pensi al dialogo intervenuto dopo la seconda guerra mondiale tra le Corti nazionali, sopranazionali e internazionali in tema di diritti fondamentali); come strumenti d'ausilio per la preparazione di testi normativi (si pensi a come durante i lavori in Assemblea costituente ci si premurò di acquisire una documentazione sulla disciplina costituzionale di svariati paesi con riferimento al regime delle libertà fondamentali civili e politiche)³⁴³.

Peraltro, anche solo arrestandosi sulla soglia della mera conoscenza, nel tentativo di offrire una descrizione il più possibile completa degli assetti bicamerali oggi esistenti nelle principali democrazie, si prende immediatamente coscienza del fatto che non esiste un unico modello di bicameralismo da trapiantare *in toto* nell'ordinamento italiano perché - una volta definita quale sia la funzione prevalente da voler attribuire alla Camera alta - il panorama comparato offre una gamma piuttosto articolata di soluzioni che

³⁴² Nel caso del bicameralismo, ad esempio, potrebbe essere usato per confermare l'orientamento (v. Paladin L., *Tipologie...*, *op.cit.*, 220) in base al quale il bicameralismo è necessario solo negli Stati federali o che si contraddistinguono per un forte grado di decentramento;

³⁴³ Sulla funzione della comparazione nel diritto costituzionale si rimanda a De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2011, 1-76, in cui, si analizzano tutte le finalità che possono essere conseguite tramite la comparazione. Si rinvia anche a Haberle P., *Legal comparison for constitutional development. The Relevance of federalism and regionalism*, in *A word of...*, *op.cit.*, 49, secondo il quale il diritto comparato è un metodo di interpretazione non esaustivo che però si aggiunge necessariamente a quelli tradizionali.

devono necessariamente essere valutate alla luce del contesto ordinamentale italiano, se non si vuole correre il rischio di ridurre la questione della seconda Camera ad un esercizio di pura ingegneria costituzionale³⁴⁴. Difatti - a fronte della parziale omogeneità delle camere basse che nella maggior parte dei casi sono elette a suffragio universale diretto perché rappresentative dell'intera collettività - dalla panoramica delle camere alte emerge che esse si differenziano notevolmente le une dalle altre a seconda del fatto che la finalità prevalentemente perseguita mediante la loro istituzione sia offrire un canale di rappresentanza alle entità territoriali ovvero bilanciare l'operato della prima Camera implementando la funzione di garanzia della seconda. Peraltro, anche laddove prevalga la prima finalità è dato riscontrare diverse modalità di formazione e composizione che, di fatto, producono differenti ricadute sul funzionamento della democrazia in un dato Stato. Così, volgendo lo sguardo alle democrazie che si contraddistinguono per la loro peculiare caratterizzazione territoriale (Stati federali o regionali), nel vasto panorama offerto dal diritto comparato, è dato rinvenire diverse soluzioni riguardo alle modalità di elezione delle seconde camere, le quali possono essere elette direttamente, indirettamente, tramite un sistema misto o, in alternativa, possono essere nominate. Le diverse modalità di formazione, poi, si riverberano in maniera del tutto naturale sulle funzioni che vengono attribuite alla seconda Camera.

Negli Stati Uniti, ad esempio, il Senato viene eletto direttamente all'interno di ciascuno Stato che compone la federazione³⁴⁵. Ogni Stato però, a prescindere dalla diversa estensione territoriale e densità della popolazione è chiamato ad eleggere due senatori. In questo modo, la massima realizzazione del principio democratico conseguita

³⁴⁴ Cfr. Castelli L., *Il Senato...*, *op. cit.*, 167.

³⁴⁵ In proposito si deve precisare che prima della modifica del XVII emendamento approvato dal Congresso nel 1913, il Senato era eletto dagli organi legislativi degli Stati.

mediante l'elezione diretta, subisce una deroga parziale, senza però influire sulla quasi totale equiparazione delle due camere nell'esercizio della funzione legislativa³⁴⁶. La Germania, invece, che al pari degli Stati Uniti si caratterizza per la struttura federale dello Stato, ha una seconda Camera (*Bundesrat*) nominata dagli esecutivi dei vari *Lander*. Ciò produce uno scarto rispetto al principio democratico giacché i designati dai governi locali tra i propri membri hanno con i cittadini un rapporto indiretto solamente grazie alla responsabilità politica che i governi locali hanno nei riguardi dei rispettivi parlamenti. A differenza degli Stati Uniti però, in Germania si prevede che il numero dei rappresentanti dei *Lander* vari al variare del numero degli abitanti dei *Land*, anche se, in considerazione della stretta forbice prevista (da un minimo di tre, ad un massimo di 6 rappresentanti) i *Lander* più piccoli risultano comunque sovra rappresentati. L'Austria, invece, si caratterizza perché i membri della Camera federale (*Bundesrat*) sono eletti indirettamente, in proporzione alla popolazione dei singoli *Lander*, dagli organi legislativi dei vari Stati membri ogni volta in cui variano i parlamenti regionali. Ciascuna regione può avere un numero di rappresentanti che va da un minimo di 3 ad un massimo di 12, sì da esprimere - data la maggiore ampiezza della forbice - più puntualmente il principio

³⁴⁶ Il Senato americano, infatti, condivide con la Camera dei rappresentanti il potere legislativo praticamente in maniera paritaria. I senatori, infatti, possono presentare proposte di legge ma non possono però proporre leggi tributarie (questa funzione spetta in esclusiva ai rappresentanti), anche se possono modificarle senza alcuna limitazione. Per quanto riguarda il ruolo che ciascuna Camera svolge nel procedimento legislativo, invece, è necessario che una proposta per divenire legge, venga approvata da entrambe le camere. Se le due camere sono in disaccordo viene nominata una commissione congiunta (*conference committee*) che elabora un testo di compromesso, da sottoporre nuovamente alle due camere per l'approvazione definitiva. Il Senato ha però alcuni poteri esclusivi: presta il suo consenso per concludere trattati internazionali e per nominare funzionari e giudici federali. Le funzioni delle due camere si differenziano anche nel procedimento di *impeachment* (cioè di rimozione dalla carica di un funzionario o di un giudice federale) nell'ambito del quale alla Camera spetta la formulazione dei capi di accusa nei confronti dell'imputato, mentre al Senato spetta il ruolo di processare l'imputato.

democratico rispetto al *Bundesrat* tedesco³⁴⁷. Venendo poi agli Stati che adottano una modalità di elezione mista, oltre alla Spagna, i cui membri della Camera alta sono eletti per la maggior parte a suffragio universale diretto, mentre un numero limitato è eletto con elezioni di secondo grado dalle assemblee autonome, vale la pena menzionare il Belgio, il quale - con il passaggio da Stato unitario a Stato federale nel 1993 - ha optato per un Senato composto da 71 senatori, 40 dei quali sono eletti direttamente, 21 sono nominati dalle Comunità, e 10 eletti dai loro pari (cooptati). Se, invece, si volge lo sguardo alle democrazie europee caratterizzate da una forma di stato accentrato, non può non essere guardata con particolare attenzione l'elezione del Senato francese che, pur essendo a tutti gli effetti una Camera politica, è eletto in maniera del tutto indiretta da un collegio di grande elettori la cui composizione tende ad attribuire una maggiore rappresentatività alle aree rurali del paese.

Come si è già anticipato, le modalità di formazione della seconda Camera - capaci come sono di influire direttamente sul principio democratico - incidono fortemente anche sulle funzioni che vengono attribuite alle seconde camere. Così, negli stati caratterizzati da una forma di governo parlamentare, tanto più le modalità di formazione delle Camere alte deviano dal principio democratico (elezione indiretta, nomina o composizione mista), tanto più si ritiene opportuno sganciarle dal circuito fiduciario (Germania, Austria, Spagna) e limitare la loro partecipazione nell'ambito del procedimento legislativo alle sole materie che sono in grado di incidere sulle competenze e sugli interessi degli Stati membri (Germania), ovvero attribuire loro un potere di veto relativo che nella maggior parte dei casi può essere superato con una certa facilità dalla Camera bassa (Austria, Spagna).

³⁴⁷ Il numero dei rappresentanti dei *Land* è determinato ogni 10 anni con decreto del Presidente federale in base al censimento della popolazione.

Dal panorama comparato emerge perciò come sia estremamente difficile determinare univocamente la composizione e, quindi, il ruolo delle seconde Camere in termini di raccordo con le autonomie territoriali, poiché esiste una varietà piuttosto ampia di soluzioni costituzionali destinate ad incidere diversamente sulla divisione dei poteri³⁴⁸. In questa sede, si è tuttavia deciso di limitare il campo dell'indagine comparata a tre stati europei - Germania, Spagna e Francia - che si caratterizzano per una diversa considerazione delle articolazioni territoriali di cui si compone lo Stato. In particolare, la scelta di effettuare una comparazione con la Germania trova la sua ragion d'essere non soltanto nel fatto che tale Stato è stato più volte usato come modello dalla dottrina³⁴⁹ per una riforma del bicameralismo italiano, ma soprattutto perché nell'individuare il nuovo riparto delle competenze tra Stato e regioni il legislatore di revisione costituzionale del 2001 si è largamente ispirato alle modalità di ripartizione delle competenze che caratterizza lo Stato federale tedesco. Si è, invece, deciso di analizzare l'ordinamento regionale spagnolo, perché, quest'ultimo, dopo essersi ispirato allo Stato regionale italiano quando ha adottato la Costituzione del 1978, ha a sua volta ispirato l'Italia in particolar modo per il carattere asimmetrico dello Stato autonomistico, e ha in comune con l'Italia l'esigenza di addivenire ad una riforma della Seconda Camera. Come si cercherà di evidenziare, infatti, il Senato spagnolo, oltre a non essere in grado di rappresentare le istanze territoriali, si trova in una

³⁴⁸ Sgrò F., *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, 256.

³⁴⁹ Cfr. *ex multis* Pezzini B., *Il bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990; Violini, Violini L., *Bundesrat e Camera delle regioni*, Milano, 1989; Anzon A., *La Bunstreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995; Falcon G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *le Regioni*, 1997, 277; Palermo F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento, 1997; Palermo F., Woelk J., *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999;

situazione di notevole subalternità rispetto alla Camera bassa che non trova nessuna giustificazione nella sua struttura.

Infine, si è deciso di analizzare il Senato francese, perché, pur trattandosi di un “antimodello”, è comunque interessante dal punto di vista della composizione che si caratterizza per un meccanismo elettorale da cui traspare una spiccata sensibilità verso i valori extraurbani e rurali del localismo.

Dunque, al fine di ricavare degli spunti su come potrebbe essere riformato il Senato italiano, rispetto a ciascuno di questi ordinamenti si evidenzierà come le seconde camere sono composte, quale funzioni sono chiamate a svolgere e che tipo di rapporti intrattengono con il potere esecutivo.

5.2 Il bicameralismo in Germania: origini e composizione del Bundesrat.

Nella Repubblica federale tedesca il parlamento si compone di due camere³⁵⁰. Precisamente, mentre la Camera bassa - il *Bundestag* - è eletta a suffragio universale diretto³⁵¹ e, proprio in virtù di tale

³⁵⁰ Ad onor del vero, parte della dottrina, evidenzia che in considerazione delle particolari caratteristiche del *bundestat*, non si possa parlare di sistema bicamerale e perché esso potrebbe al più essere qualificato come di «un’istituzione paraparlamentare... essenzialmente autonoma nella cornice istituzionale», Cfr. Ruggiu I., *Contro...*, *op.cit.*, 213.

³⁵¹ Il *Bundestag* consta attualmente (il numero può variare) di un minimo di 656 componenti, eletti per un mandato quadriennale.

La metà dei seggi viene assegnata, nell’ambito di collegi uninominali, a scrutinio maggioritario ad un turno, secondo la formula *plurality* all’inglese (“*first past the post*”), mentre per l’assegnazione dei rimanenti seggi si procede mediante scrutinio a rappresentanza proporzionale con voto bloccato di lista, in un ambito territoriale coincidente con i *Länder*. In ciascun collegio uninominale, risulta eletto il candidato che riporta la maggioranza relativa dei voti validi. L’elettore può esprimere anche il voto per una delle liste di partito presentate nel *Land*, e indicate nella parte destra della scheda con l’elenco dei candidati. Il voto di lista è bloccato.

Va però precisato che il secondo voto è destinato ad incidere in maniera rilevante anche sul primo: il voto proporzionale, infatti, determina “quanti” sono gli eletti (compresi quelli dei collegi uninominali). Per cui non si tratta di due voti alla pari: il primo voto serve in sostanza solo ad individuare “quali” sono gli eletti dentro la lista

modalità di elezione, rappresenta il parlamento federale tedesco, la Camera alta - il *Bundesrat* - è chiamata dall'art.50 del GG a rappresentare i *Länder* all'interno della federazione, partecipando al potere legislativo e all'amministrazione dello Stato federale.

Per comprendere a pieno la natura e le peculiarità del *Bundesrat* - unico per composizione nel panorama comparato - non ci si può non soffermare, seppur brevemente, sulla «genesi paragovernativa»³⁵² che ha caratterizzato la sua nascita. Come noto, infatti, sia nella Confederazione tedesca del 1806, sia nella Federazione del 1815 si prevedeva un organo rappresentativo dei governi dei vari principati che si riuniva per concordare decisioni comuni in seno alla Lega: ognuno dei principati di cui la Lega era composta, infatti, era desideroso di conservare la propria autonomia. Successivamente, un organo analogo fu previsto anche nella Costituzione del 1867 e nella Costituzione imperiale del 1871 in cui il Consiglio federale, che riuniva i 58 rappresentanti dei governi delle entità statali, esercitava anche un diritto di veto sulle deliberazioni votate dall'altra Camera (*Reichstag*), dove invece sedevano i rappresentanti del popolo tedesco. Il Consiglio federale nella Costituzione imperiale era stato, infatti, pensato come organo in grado di fungere da contraltare alle tendenze unificanti imposte dalle logiche della rappresentanza parlamentare, che venivano frenate proprio grazie agli interessi di cui si facevano portatori i singoli principi in seno al Consiglio stesso. A differenza di

votata. In sostanza, col voto di lista si determina “quanti” sono eletti; col voto nei collegi “quali” sono eletti nell’ambito del partito votato col voto di lista.

Si prevede poi una soglia di sbarramento del 5%. Tuttavia è consentito l’accesso in parlamento a quei partiti che, pur non avendo superato tale soglia, si sono aggiudicati tre collegi uninominali. Cfr. Ceccanti S., in w3.uniroma1.it/ceccanti/antitedesco.doc.

³⁵² L’espressione è di Ruggiu I., *Contro...*, *op.cit.*, 205 ss.; Sugli antecedenti storici del *Bundesrat*, cfr.: Klein H.H., *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la «seconda Camera»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 3; Violini L., *Bundesrat...*, *op.cit.*, 1989, 17; Pezzini B., *Il Bundesrat...*, *op.cit.*, 1990; Antonucci C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il politico*, 3/1997, 371 ss.

quanto era avvenuto in Italia, infatti, il processo di unificazione in Germania non fu forzato, ma avvenne per il tramite di una struttura federale che permise ai singoli Stati tedeschi di conservare la loro sovranità³⁵³. Una parziale inversione di tendenza rispetto al ruolo giocato dal Consiglio federale si realizzò con la Costituzione di Weimar del 1919. Quest'ultima, infatti, essendo fortemente incentrata sul principio di sovranità popolare, aveva depotenziato le funzioni del Consiglio federale tanto da renderlo un mero strumento di collegamento amministrativo tra *Lander* e Federazione: la Camera alta, infatti, veniva privata del potere di iniziativa legislativa, mentre conservava il potere di esercitare un veto sospensivo sui provvedimenti adottati dalla Camera bassa, che però poteva riapprovarli a maggioranza dei due terzi. È con la Costituzione di Bonn del 1949 che si è ri-potenziato il *Bundesrat* il quale, grazie all'implementazione delle sue funzioni, ha nuovamente assunto la veste di organo federativo di partecipazione dei *Lander*.

Il *Bundesrat*, attualmente, si compone di membri che non sono eletti, ma nominati e revocati dai governi dei *Lander* tra i membri degli stessi esecutivi (art.51, comma I, GG), rendendolo un organo permanente la cui composizione muta al variare dei Parlamenti (e dunque dei governi) locali. Infatti, dato che le elezioni regionali che si svolgono nei vari *Lander* non coincidono, i membri del *Bundesrat* vengono rinnovati a rotazione, ogni volta che in un *Land* si tengono le elezioni regionali. Precisamente, il numero dei delegati di ciascun *Land* all'interno del *Bundesrat* è stabilito sulla base del numero dei suoi abitanti: ogni *Land* può avere da un minimo di 3 ad un massimo di 6 delegati³⁵⁴.

³⁵³ Violini L., *Bundesrat...*, *op.cit.*, 20.

³⁵⁴ Precisamente ogni *Lander* ha almeno tre rappresentanti, quelli con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro, i *Lander* con più di sei milioni di abitanti cinque, e *Lander* con più di sette milioni di abitanti sei.

Per quanto riguarda le modalità di votazione, si deve precisare che ad ogni *Land* spetta un numero di voti pari al numero dei suoi delegati. Le delegazioni sono però tenute a votare in maniera unitaria e sono vincolate alle istruzioni emanate dai rispettivi governi. Ciò in considerazione del fatto che tali soggetti, sono chiamati ad esprimere, non già la loro volontà, ma quella dei singoli *Länder* cui fanno capo. I provvedimenti del *Bundesrat* sono poi approvati a maggioranza assoluta dei voti espressi.

Da quanto si è detto sinora, si ricava che la Camera alta tedesca, proprio in considerazione della sua peculiare composizione e dell'esistenza del vincolo di mandato in capo ai suoi membri³⁵⁵, più che ad una seconda Camera possa essere assimilato ad un organismo federale *sui generis* grazie al quale i *Länder* sono incardinati nel processo decisionale federale. In effetti, lo stesso Tribunale federale tedesco, in una celebre sentenza del 1974³⁵⁶ ha affermato che «il *Bundesrat* non è la seconda Camera di un organo legislativo unitario, che - insieme alla prima Camera» partecipa «essenzialmente al procedimento legislativo» e che il suo compito «non è quello di legiferare, ma quello di partecipare all'attività legislativa come garanzia degli interessi dei *Länder*».

Ciò non sminuisce il ruolo che la “Camera alta” tedesca è chiamata a svolgere. Essa, infatti, non si occupa di questioni che appartengono alla competenza dei singoli *Länder* e non svolge neppure un ruolo di coordinamento rispetto a questioni che, appartenendo alla competenza

³⁵⁵ In proposito si deve precisare che non si possa comunque parlare di un vincolo di mandato propriamente detto perché esso sussiste nel senso che i parlamentari, per coerenza con il loro *status* di membri degli esecutivi dei *Länder*, non possono agire secondo le loro convinzioni personali e non si applica nella sua più ampia accezione, nel senso di fare degli uomini ad esso soggetti dei meri esecutori delle decisioni altrui. Peraltro, vi sono funzioni rispetto alle quali è espressamente prevista la più completa libertà di azione quali, ad esempio, l'attività svolta in seno alla Commissione di mediazione, alla Commissione competente per lo stato di guerra e per gli interventi fatti durante le sedute del *Bundestag*. Cfr. Violini L., *Bundesrat...*, *op.cit.*, 46.

³⁵⁶ BverfGE, 37, 363.

di più *Länder*, richiedano soluzioni comuni³⁵⁷. Al contrario, la seconda Camera tedesca, svolge un ruolo fondamentale nella ripartizione della sovranità tra lo Stato centrale e gli Stati membri, poiché è per il suo tramite che i *Länder* possono tutelare i propri interessi e contribuire al procedimento legislativo e all'esercizio delle funzioni amministrative a livello federale, consentendo alle regioni di prendere parte al processo decisionale centrale.

5.2.1 Le funzioni del *Bundesrat* e la riforma costituzionale del 2006

Il *Bundesrat*, per rappresentare gli interessi degli Stati membri nei confronti del potere federale, per mettere a disposizione della federazione nel suo insieme l'esperienza politico-amministrativa delle classi politiche dei *Länder* ed, infine, per rendersi responsabile della conduzione della federazione nel suo insieme³⁵⁸, è dotato di diverse attribuzioni.

In primo luogo, nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale è del tutto equiparato al *Bundestag*. A tal fine, infatti, il *Bundesrat* è chiamato ad approvare - come il primo - a maggioranza dei 2/3 le eventuali modifiche alla legge fondamentale tedesca³⁵⁹.

Per quanto riguarda invece la partecipazione al procedimento legislativo ordinario il *Bundesrat* dispone del potere di iniziativa legislativa; dà il parere sui disegni di legge governativi che - proprio in considerazione di ciò - devono essere presentati prima al *Bundesrat*; dispone di pieni poteri deliberativi sulla emanazione delle leggi

³⁵⁷ Tali funzioni, infatti, spettano ad apposite Conferenze composte dai ministri competenti dei vari *Länder*.

³⁵⁸ Violini L., *Bundesrat...*, *op.cit.*, 39 ss.

³⁵⁹ Art. 79 GG, comma II.

federali che riguardano la sfera di competenza dei *Länder*³⁶⁰ e, infine, ha ampi poteri di intervento su tutte le altre leggi.

Il potere di intervento del *Bundesrat* è però destinato a mutare a seconda dell'ambito materiale cui la legge si riferisce. Come noto, infatti, esistono due tipologie di leggi. Precisamente, quelle bicamerali (*Zustimmungsgesetze*), espressamente elencate nel *Grundgesetz*, possono essere emanate solo se c'è il consenso del *Bundesrat*, pena la decadenza del progetto.

Le leggi monocamerali (*Einspruchsgesetze*), invece, possono essere oggetto di un veto da parte della seconda Camera se la legge approvata dal *Bundestag* non incontra il consenso della maggioranza del *Bundesrat*. Quest'ultimo, infatti, in questo caso può alternativamente rinviare la legge alla Camera bassa o invocare l'intervento della Commissione di mediazione³⁶¹, senza il preventivo rinvio al *Bundestag*. Quando il *Bundesrat* richiede che il progetto venga esaminato dalla Commissione di mediazione, quest'ultima è chiamata a raggiungere una posizione di compromesso e redige un testo sul quale le camere sono chiamate a pronunciarsi. Se il progetto così modificato non viene approvato dal *Bundestag* ovvero se la Commissione non riesca a pervenire ad una proposta, il *Bundesrat* ha due settimane di tempo per ricorrere contro la legge. In questo caso, il *Bundestag* può anche rigettare il ricorso del *Bundesrat* e l'intervento della "Camera alta" si riduce ad un diritto di veto relativo. Tuttavia,

³⁶⁰ In proposito si deve segnalare che la legge di revisione costituzionale (BGBl. I, 2034), approvata il 7.7.2006 ed entrata in vigore il 19.9.2006 ha modificato il riparto delle competenze legislative e ha introdotto il principio di differenziazione che ora consente ai *Länder* di esercitare in modo asimmetrico la propria competenza legislativa in alcune materie. In proposito cfr. Palermo F., *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2007, 98 ss.; Palermo F. *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in AA.VV., *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Bonfiglio S. (a cura), 2008, 85.

³⁶¹ La Commissione di mediazione (c.d. *Vermittlungsausschuss*), è composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* in egual numero.

nel caso in cui il ricorso sia stato presentato a maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundesrat*, il rigetto del ricorso da parte del *Bundestag* necessita della medesima maggioranza. Peraltro, proprio in considerazione del fatto che raramente i partiti che sostengono il governo federale dispongono della maggioranza dei due terzi, quando si verifica questa ipotesi, il *Bundesrat* opera come un vero e proprio secondo ramo del parlamento, poiché esercita un diritto di veto praticamente assoluto nei confronti dei progetti di legge che gli vengono sottoposti³⁶².

Prima della riforma costituzionale del 2006³⁶³, il principale criterio utilizzato per stabilire se una legge richiedesse o meno l'approvazione del *Bundesrat* - oltre a quello basato sull'incidenza della legge sul sistema finanziario dei *Länder* - era quello dell'incidenza sulle attività amministrative regionali. Ne derivava che un gran numero di leggi richiedeva il consenso della seconda Camera, dato che l'art.83 GG attribuisce di regola ai *Länder* l'attività amministrativa di esecuzione delle leggi federali, salvo i pochi casi espressamente previsti dalla Legge fondamentale³⁶⁴. Oggi, invece, il nuovo art. 104a, comma IV, GG, stabilisce che il criterio da utilizzare sia esclusivamente quello in base al quale la legge federale possa incidere o meno sulla finanza regionale così andando a ridurre in maniera sostanziosa il numero delle leggi che richiedono l'approvazione del *Bundesrat*³⁶⁵.

³⁶² Klein H.H., *Il Bundesrat...*, *op.cit.*, 25.

³⁶³ Per un'analisi complessiva delle novità introdotte con la riforma costituzionale del 2006 si rinvia a: Palermo F., *Sviluppi...*, *op.cit.*, 98 ss.; Palermo F., *Il Bundesrat...*, *op. cit.*, 85; Zei A., *Ci governa in Germania? Le riforme contese tra Berlino, Karlsruhe, Francoforte e Bruxelles*, in *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Lanchester F. (a cura), Milano, 2012, 95.

³⁶⁴ Affari esteri, difesa, finanze, forze armate, ferrovie...

³⁶⁵ Un'analisi del servizio studi del *Bundestag* ha rilevato che se tale nuovo criterio fosse stato applicato all'attività legislativa delle due legislature precedenti (1998-2005), la percentuale delle leggi che avrebbero richiesto l'assenso del *Bundesrat* sarebbe crollata dal 53% al 25%.

Il *Bundesrat*, inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 50 GG collabora all'attività legislativa e amministrativa delle questioni riguardanti l'Unione Europea. Tuttavia, anche rispetto a tale potere, la riforma costituzionale del 2006, ha limitato l'ambito di intervento dei *Länder*, circoscrivendo la loro possibilità di inviare un proprio rappresentante, come rappresentante tedesco al Consiglio dei ministri della comunità europea, al caso in cui in ambito comunitario si debbano adottare decisioni in ordine alla materia scolastica, culturale e alla disciplina radiotelevisiva.

Per quanto concerne poi il potere giurisdizionale, il *Bundesrat* partecipa alla messa in stato d'accusa del presidente della federazione, giudica sugli inadempimenti dei *Länder* nell'esecuzione delle leggi federali, può chiedere l'accertamento della costituzionalità di un partito, può invocare l'intervento della Corte Costituzionale (che peraltro concorre ad eleggere) affinché dichiari l'incostituzionalità di leggi entrate in vigore prima della Costituzione e, infine, interviene nei conflitti di competenza sollevati ex art. 93 GG.

Il *Bundesrat*, inoltre, sebbene non sia chiamato ad eleggere il cancelliere né possa votare la mozione di sfiducia³⁶⁶, è dotato di alcune attribuzioni che gli consentono di collaborare con l'esecutivo federale nella realizzazione dell'indirizzo politico. Infatti, oltre ad essere chiamato a dare pareri sui disegni di legge di origine governativa, è competente in materia di ratifica dei trattati internazionali, da il suo assenso all'emanazione dei regolamenti governativi e ministeriali e, infine, può inviare alcuni dei suoi membri a partecipare alle riunioni del *Bundestag* e delle sue commissioni, oltre a disporre di importanti poteri di nomina di alti funzionari.

A ciò si aggiunga poi che tra i meccanismi volti a razionalizzare la forma di governo ve n'è uno che, potenzialmente (dato che non è stato

³⁶⁶ Tali compiti, infatti, spettano esclusivamente al *Bundestag*.

mai utilizzato), comporta seppure in maniera indiretta l'attribuzione al *Bundesrat* di una sorta di controllo politico sul *Bundestag*. La Legge fondamentale tedesca, infatti, prevede che, per poter procedere allo scioglimento anticipato del *Bundestag*, sia necessario che questo organo respinga la questione di fiducia posta dal Cancelliere federale. In questo caso, il Presidente federale potrà, su proposta del Cancelliere sfiduciato, procedere allo scioglimento del *Bundestag* entro ventuno giorni (a meno che questo organo elegga un nuovo Cancelliere federale a maggioranza assoluta prima che il Presidente emani il decreto di scioglimento). In alternativa, il Cancelliere sfiduciato può chiedere al Presidente (ovvero il Presidente stesso, nonostante la richiesta del Cancelliere), di ricorrere allo «stato di emergenza legislativa» (art.81 GG), che consiste nella possibilità di legiferare per un periodo massimo di sei mesi senza il consenso del *Bundestag*, purché sussista l'accordo del Cancelliere, del Presidente federale e del *Bundesrat*. Qualora si verificasse tale ipotesi, dunque, il *Bundesrat* «indirettamente (verrebbe) ad esercitare un'importante funzione di controllo politico sull'azione del Governo in un momento particolarmente delicato della dinamica costituzionale»³⁶⁷.

Dall'esame - seppur parziale - delle funzioni esercitate dalla seconda Camera tedesca si ricava che essa svolge sia una funzione di sostanziale contrappeso rispetto al *Bundestag* e al governo federale, sia la funzione di strumento di raccordo tra Stato centrale e *Länder*. Peraltro, è proprio in considerazione della diretta realizzazione del principio federale che si realizza attraverso il *Bundesrat*, che trovano giustificazione le parziali deroghe al principio democratico che l'analisi della disciplina costituzionale fa riscontrare³⁶⁸. La mancata

³⁶⁷ Cfr. Mortati C., *Le forme di governo*, Padova, 1973, 280.

³⁶⁸ La prime due deroghe al principio democratico si rivengono nelle modalità di formazione di tale organo: da un lato, infatti, i componenti del *Bundesrat*, designati dai governi locali tra i propri membri, hanno con i cittadini un rapporto indiretto solamente grazie alla responsabilità politica che i governi locali hanno nei riguardi

integrale applicazione del principio democratico in capo ad uno degli organi che concorre al procedimento di formazione delle leggi è infatti imputabile alla necessità di integrare la rappresentanza politica con la rappresentanza di interessi degli Stati federati, conformemente alla forma di stato federale scelto con la Costituzione³⁶⁹.

Non può tuttavia non essere evidenziato che proprio le caratteristiche *sui generis* del *Bundesrat* abbiano spinto parte della dottrina ad evidenziare come le peculiarità di tale organo si prestino a far sì che esso, da luogo di raccordo degli interessi provenienti dai territori, si trasformi in luogo avente carattere preminentemente politico e venga usato dai partiti come strumento di opposizione nei periodi in cui si realizza una sorta di “cohabitation a l’allemande”³⁷⁰, ovvero quando sussistono maggioranze di segno opposto nelle due camere del parlamento federale. In effetti, la crescente conflittualità politica registrata negli ultimi anni ha fatto sì che, in presenza di maggioranze politiche diverse il *Bundesrat*, bloccando le leggi approvate dalla Dieta federale, abbia assunto il ruolo di «un’efficace opposizione di rango inferiore»³⁷¹. Ciò di fatto ha inciso negativamente non soltanto sulla governabilità, ma soprattutto sul buon

dei rispettivi parlamenti; dall’altro, nonostante il numero dei rappresentanti dei *Lander* vari al variare del numero degli abitanti dei *Land*, i *Lander* più piccoli risultano comunque sovra rappresentati. In terzo luogo, si ha una parziale deroga al principio democratico laddove si impone alle delegazioni di votare in modo unitario escludendo ogni forma di opposizione all’interno delle delegazioni.

³⁶⁹ Cfr. Violini L., *Bundesrat...*, *op.cit.*, 40 ss; Klein H.H., *Il Bundesrat...*, *op.cit.*, 22.

³⁷⁰ Tale situazione si è verificata per ben 38 anni. L’espressione “cohabitation à l’allemande” è usata da Palermo F. - Woelk J., *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1097.

³⁷¹ Meyer H., *Il compromesso tra Federazione e Lander sulla riforma del federalismo tedesco*, in *Atti del convegno tenuto presso l’Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”*, 14.06.2006, in www.issirfa.cnr.it. Secondo l’Autore, la trasformazione di fatto del *Bundesrat* da Camera di garanzia in Camera politica è stato il prezzo che ha dovuto pagare la Federazione per poter estendere sempre più le proprie competenze legislative (attraverso ben diciannove modifiche costituzionali). In sintesi, queste trasformazioni evidenziano con la massima chiarezza l’adattamento del federalismo e dei suoi principali istituti costituzionali alla logica dei partiti.

funzionamento del principio democratico: in alcuni casi, infatti, la Camera bassa si è trovata a dover rispondere di fronte al corpo elettorale di decisioni che erano sfuggite dal proprio controllo³⁷².

Il verificarsi di tale situazione, però, non è stata imputata alla composizione, alla natura ed alla funzione costituzionale svolta dal *Bundesrat*, ma alla crisi del modello cooperativo dovuta ai profondi mutamenti sociali e strutturalmente indotti - oltre che da fattori locali o nazionali - anche da fattori esterni, come la globalizzazione³⁷³. Di conseguenza, per arginare tale fenomeno con la riforma costituzionale del 2006 si è deciso di ridimensionare il ruolo del *Bundesrat*, abbattendo il numero delle leggi federali che ne richiedono l'assenso, senza intervenire sulle peculiarità dell'organo e mantenendone salve le caratteristiche di organo federativo *sui generis*.

5.3 Il bicameralismo in Spagna: composizione del Congresso ed del Senato

La Costituzione spagnola del 1978 prevede un parlamento bicamerale composto dal Congresso dei deputati e dal Senato³⁷⁴. Le ragioni che hanno consacrato la scelta bicamerale in Spagna sono state le più disparate³⁷⁵. Da un lato, infatti, in Assemblea costituente era comunemente accettata l'idea che le Costituzioni che avevano scelto un sistema bicamerale fossero più durature e più diffuse (dato che le

³⁷² Cfr. D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 194 e ss.

³⁷³ Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato...*, *op.cit.*, 75 e ss.

³⁷⁴ Le esperienze monocamerali nella storia costituzionale spagnola rappresentano invece delle eccezioni. Come noto, infatti, solo le Costituzioni di Cadice del 1812 e quella della Seconda Repubblica spagnola del 1931 prevedero un Parlamento monocamerale. Cfr. Flaquer Montequi R., *La representación en la España constitucional: unicameralismo y bicameralismo*, in *El Senado en la Historia*, Artola M. (a cura), Dirección de estudios y documentación, Secretaría General del Senado, 1995, 83 ss.

³⁷⁵ Garcia-Escudiero P., *El Senado*, in *www.iuste.com*; De Carreras Serra F., *El Senado en la Constitución Española*, in *El Senado, Cámara de representación territorial*, Pau i Vall F. (a cura), Madrid, 1996, 35.

uniche eccezioni erano rinvenibili nelle Costituzioni di Cadice del 1812 e nella Costituzione della seconda Repubblica spagnola del 1931). Dall'alto lato, tale scelta era stata influenzata dal fatto che le *Cortes* costituenti derivate dalla Legge per la riforma politica del 1977 erano bicamerali. Infine, ma non per ordine di importanza, i partiti politici ritenevano che la struttura bicamerale implicasse dei vantaggi: mentre per qualcuno la seconda Camera avrebbe potuto rappresentare la realtà territoriale spagnola; per altri, avrebbe potuto compensare l'equilibrio di forze tra la sinistra e il centro destra. In sostanza, in Assemblea costituente non si è svolto un serio dibattito in ordine all'opzione bicameralismo-monocameralismo, perché il primo era stato considerato un punto di partenza³⁷⁶.

Il Congresso, secondo quanto stabilito dalla legge organica n. 5 del 1985, si compone di 350³⁷⁷ membri eletti a suffragio universale diretto in circoscrizioni elettorali provinciali³⁷⁸. All'interno di ogni circoscrizione il sistema elettorale è proporzionale. Tale sistema, combinato con l'elevata quantità di circoscrizioni (50 + 2), fa sì che il numero di rappresentanti eletti in ognuna di esse sia molto basso (varia da 1 a Melilla e Ceuta, fino agli oltre 30 di Madrid e Barcellona). Ciò, di fatto determina uno sbarramento implicito molto consistente che, insieme, alla regola matematica per la conversione dei voti in seggi (metodo del divisore d'Hondt, che ha effetti meno proiettivi del metodo del quoziente), tende a sovra rappresentare le formazioni più grandi a discapito di quelle più piccole.

³⁷⁶ V. Garcia-Escudiero P., *El Senado...*, *op.cit.*, «non ci si era chiesti il perché del Senato, bensì il per cosa».

³⁷⁷ La Costituzione si limita infatti a stabilire il numero minimo e il numero massimo dei componenti rispettivamente in 300 e 400.

³⁷⁸ Il territorio è ripartito in 50 province, di cui 47 continentali e tre insulari (due per le Isole Canarie ed una per le Baleari), alle quali si aggiungono le due enclaves del territorio marocchino (Ceuta e Melilla), ciascuna delle quali costituisce una circoscrizione.

Nella legge elettorale si prevede poi una soglia di sbarramento del 3% a livello circoscrizionale, che determina l'esclusione dei partiti molto piccoli nelle circoscrizioni più vaste. Sebbene questo insieme di regole tenda ad avvantaggiare i partiti più grandi organizzati a livello nazionale, non penalizza le formazioni regionali i cui consensi sono concentrati in specifiche circoscrizioni, perché consente loro di avere dei rappresentanti in seno al Congresso. Si può quindi affermare che tale sistema consente comunque di bilanciare la rappresentatività popolare con la rappresentatività territoriale espressione delle istanze autonomistiche³⁷⁹.

Il Senato spagnolo, invece, è attualmente composto da 264 membri eletti con un sistema misto che combina l'elezione a suffragio universale diretto della maggior parte dei senatori, con un'elezione di secondo grado della rimanente parte. Precisamente, mentre 208 senatori sono eletti a suffragio universale diretto nelle stesse circoscrizioni previste per l'elezione del Congresso in numero fisso e senza proporzionalità rispetto alla popolazione³⁸⁰, i senatori eletti con elezioni di secondo grado dalle assemblee autonome non sono numericamente predeterminati dalla Costituzione giacché, ai seggi spettanti di diritto uno per ciascuna comunità, si aggiungono i seggi attribuiti proporzionalmente alla popolazione (uno ogni milione di

³⁷⁹ Cfr. Ceccanti S. *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in www.astrid-online.it, 2006. L'autore evidenzia anche che anche se le liste sono "bloccate", senza voto di preferenza, il numero molto basso di candidati che compongono le liste consente comunque un buon rapporto di conoscenza e di relazione tra elettori e candidati.

³⁸⁰ Precisamente 4 senatori in ogni provincia peninsulare, tre senatori nelle grandi isole (Mallorca, Gran Canaria e Tenerife), uno nelle isole più piccole (Menorca, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Lanzarote, Hierro, Gomera, La Palma), nonché due ciascuno per le enclave di Ceuta e Melilla. L'elettore è chiamato ad esprimersi su una lista unica, formata dai rappresentanti delle varie formazioni politiche, con voto limitato: ciascun elettore può infatti esprimere solo tre preferenze sul totale dei quattro seggi da assegnare nella circoscrizione, due nelle circoscrizioni in cui vengono eletti 3 senatori, e una nelle altre circoscrizioni. Risultano eletti i candidati della lista che ha riportato il maggior numero di voti. Cfr. Castellà Andreu J.M., *The Spanish Senate after 28 years of Constitutional experience. Proposado for reform*, in Luther J, Passaglia P., Tarchi R. (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, 2006, 859 ss.

abitanti della comunità). Il territorio nazionale è infatti suddiviso in 17 comunità autonome, assimilabili alle “nostre” regioni, alcune delle quali – la Catalogna, i Paesi Baschi, la Galizia, l’Andalusia – sono dotate di uno speciale statuto di autonomia³⁸¹.

Dalla modalità di formazione del Senato spagnolo si può trarre un primo ordine di considerazioni. Infatti, benché all’art. 69, comma I, il Senato venga definito come «Camera di rappresentanza territoriale», la maggior parte dei senatori viene eletta a suffragio universale diretto «non *dalle* province ma *nelle* province»³⁸² rendendole del tutto assimilabili alle regioni italiani, che - come si è detto nel terzo capitolo - ai fini dell’elezione del Senato si atteggiano a mere circoscrizioni elettorali. Il fatto poi che le assemblee legislative delle comunità autonome (ovvero, in mancanza di esse, gli organi collegiali supremi delle comunità autonome), possano designare una quota di senatori, proprio in considerazione dell’esiguità di tale quota, impedisce al Senato di atteggiarsi come una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale. Infatti, il maggior peso che le province esercitano nell’elezione del Senato, nella maggior parte dei casi, fa sì che il Senato vada di fatto a rafforzare la maggioranza del Congresso.

5.3.1 Il bicameralismo imperfetto in Spagna: le funzioni del Senato spagnolo e il suo ruolo subalterno rispetto al Congresso dei deputati

La Costituzione spagnola prevede uno *status* molto simile per i membri delle due camere. Infatti, sia per i deputati sia per i senatori

³⁸¹ Borsi L. (a cura), *Spagna. Sistema elettorale elezioni 2011*, in *Servizi studi del Senato*, n. 319/2011.

³⁸² Bonfiglio S., *Il Senato...*, *op.cit.*, 84. Cfr. Fraile Ortiz M., *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le regioni*, 6/2008, 1158, in cui l’autore parla di «una formula costituzionale (...), che «qualifica» il Senato come «*Càmara de representatiòn territorial*» nell’art 69.1 CS, e che tuttavia non riempie di contenuti rilevanti una tale affermazione»; Alzaga Villamiamil O., *Encuesta sobre el Senado y su Hipòtetica reforma*, in *Teoria y realidad constitucional*, 17/2006, 35, parla di una formula retorica costituzionale.

vige il divieto di mandato imperativo; entrambi sono dotati delle stesse prerogative e sottoposti alle medesime cause di ineleggibilità. Peraltro, sono molte le caratteristiche di funzionamento comuni alle due camere: l'inviolabilità, la temporaneità e la durata del mandato, l'autonomia regolamentare, finanziaria e amministrativa, etc.

Tuttavia, se si analizzano le funzioni attribuite a ciascuna di esse è evidente come la Costituzione spagnola abbia optato per un bicameralismo imperfetto, all'interno del quale è riconosciuto maggior peso alla Camera bassa.

Infatti, benchè l'art. 66, comma II, dispone che entrambe le camere esercitano la potestà legislativa, approvano i bilanci e controllano l'azione di governo, il ruolo che il Senato svolge in tali ambiti è evidentemente ridotto se comparato a quello svolto dal Congresso.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa le proposte di legge - sebbene possano essere avanzate da entrambi i rami del parlamento - vengono sempre discusse in prima battuta dal Congresso. Questo, una volta approvata la proposta di legge, la invia al Senato che, entro il termine di due mesi ovvero di venti giorni se si tratta di progetti rispetto ai quali viene dichiarata l'urgenza, può introdurre emendamenti o apporre un veto espresso. In tali ipotesi, la Camera bassa può comunque superare le indicazioni provenienti dal Senato riapprovando il progetto di legge, a maggioranza semplice, nel caso in cui siano stati presentati degli emendamenti; a maggioranza assoluta, nel caso in cui sia stato apposto il veto. Non si prevede, dunque, come in Germania o in Francia, un meccanismo di possibile conciliazione deputato a dirimere i conflitti che possono sorgere all'interno delle due camere, salvo che per alcune limitate ipotesi espressamente previste dalla Costituzione³⁸³. Anche in questi casi,

³⁸³ In particolare, si prevede la creazione di una Commissione mista paritaria di deputati e senatori per: la ratifica dei trattati internazionali (artt. 72, comma II, e 94, comma I); l'autorizzazione a stipulare accordi tra Comunità autonome (artt. 72,

peraltro, la Costituzione prevede che in caso di disaccordo tra i due rami del parlamento sulla proposta della Commissione mista, possa prevalere la volontà del Congresso che decide a maggioranza assoluta ovvero a maggioranza dei due terzi nel caso in cui il disaccordo abbia ad oggetto una legge di riforma costituzionale. In particolare, se la legge di revisione costituzionale è “parziale”, la proposta di riforma deve essere approvate dai tre quinti dei componenti di ciascuna Camera. Nel caso in cui non venga raggiunta tale maggioranza sarà tentata un’intesa mediante la costituzione di una Commissione di conciliazione paritetica (*Comisión mixta paritaria*) formata da un eguale numero di deputati e di senatori, che redigerà un nuovo testo che dovrà essere votato dal Congresso e dal Senato (art. 167, comma I). Nel caso in cui ancora una volta non si pervenga all’approvazione del testo, il Congresso potrà ugualmente approvare la riforma, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, purché la proposta abbia precedentemente ottenuto in Senato almeno il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 167, comma II)³⁸⁴.

comma II, e 145, comma II); la distribuzione del Fondo di Compensazione interterritoriale (artt. 72, comma II, e 158, comma II) e la riforma costituzionale (art. 167).

³⁸⁴ Nel caso in cui la riforma persegua l’obiettivo di revisionare l’intera costituzione - attraverso la sostituzione del testo con un altro di nuovo impianto - ovvero si cerchi di apportare modifiche, anche parziali, al Titolo Preliminare (Artt. 1-9), al Titolo I nella parte dedicata ai “Diritti fondamentali e alle libertà pubbliche (Artt. 15-29) e al Titolo II sulla Corona (Artt. 56-65) - è necessario ottenere l’approvazione dei due terzi di entrambe le camere e contestualmente procedere allo scioglimento delle *Cortes*. Le nuove camere elette dovranno infatti approvare quanto deciso e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere nuovamente approvato a maggioranza dei due terzi in ogni Camera (art. 168, 2° comma) per essere successivamente ratificato mediante referendum popolare (art. 168, 3° comma), il cui ricorso persegue il fondamentale scopo di assicurare il più ampio consenso possibile della compagine sociale.

Per la revisione integrale è dunque necessario che vengano soddisfatti ulteriori e più gravosi requisiti rispetto a quelli previsti per la normale procedura di riforma, considerando che secondo parte (seppur minoritaria) della dottrina, l’esplicita previsione di una procedura che consente l’integrale sostituzione del testo costituzionale qualificerebbe il potere di riforma come un vero e proprio potere costituente, finendo per essere l’indiscusso sovrano dello Stato.

Il maggior peso del Congresso deriva altresì dal fatto che la Costituzione gli attribuisce un particolare ruolo sia rispetto all'approvazione delle leggi organiche, che la Camera bassa può approvare a maggioranza assoluta, sia rispetto al controllo del governo quando adotta atti con forza di legge³⁸⁵.

Per quanto riguarda invece i rapporti con il potere esecutivo, la Costituzione spagnola attribuisce al Senato alcuni poteri di controllo, come ad esempio, quelli di rivolgere al governo domande, interpellazioni e ottenere informazioni. Non gli attribuisce invece il potere di incidere sul rapporto fiduciario che intercorre solo con la Camera bassa a cui spetta ex artt. 112 e 113 il potere di esercitare la mozione di censura e la questione di fiducia. L'unico ruolo rilevante attribuito al Senato, nell'ambito dei poteri di controllo, risiede nella potere di ratificare a maggioranza assoluta le misure approvate dal governo nei confronti di una comunità inadempiente agli obblighi previsti dalla Costituzione.

In linea di principio, sebbene l'esclusione dal circuito fiduciario trovi la sua ragion d'essere nel fatto che il Senato dovrebbe fungere da Camera di rappresentanza territoriale, essa non trova alcuna forma di compensazione nelle funzioni che sono effettivamente attribuite al Senato, il quale non svolge neppure un ruolo preponderante all'interno del titolo VIII della Costituzione dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato. Il Senato spagnolo dunque, proprio rispetto alla caratteristica che lo potrebbe distinguere, è disfunzionale, nel senso che non rappresenta i territori che disegnano lo Stato delle autonomie, né ha le funzioni che dovrebbero spettare a tale dimensione.

La disfunzionalità del Senato, accompagnata dall'attribuzione alle comunità autonome di ampie sfere di autonomia che in potenza sono idonee ad incidere negativamente sul rispetto del principio di

³⁸⁵ Ex art. 82, comma 6, spetta al Congresso controllare il corretto uso della delegazione e ex art. 86, comma II, spetta sempre al Congresso convalidare o meno i decreti legge.

eguaglianza³⁸⁶, hanno fatto avvertire non solo l'esigenza di facilitare i momenti di raccordo e di cooperazione tra Stato e comunità autonome, ma anche l'esigenza di fare del Senato una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale. La riforma del Senato, in Spagna è dunque posta come uno degli aspetti di una più ampia riflessione che riguarda la riforma dello Stato autonomistico spagnolo. Come in Italia, però, non c'è concordanza di vedute su come questa Camera dovrebbe essere composta³⁸⁷. Dal punto di vista delle funzioni, invece, la dottrina prevalente ritiene che per ridurre la conflittualità tra Stato e Comunità Autonome, al Senato dovrebbe spettare il primo esame dei disegni di legge "autonomici" e la determinazione degli aspetti essenziali della legge che, successivamente, devono poi essere sviluppati dai parlamenti delle comunità autonome.

In questa sede, infine, è il caso di ricordare, due tentativi di implementare i rapporti tra Stato e Comunità Autonome al di fuori delle proposte di riforma della Costituzione, sebbene essi si siano dimostrati scarsamente rilevanti dal punto di vista pratico. Il primo risale al 1994 quando, attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari, si era creata una Commissione Generale delle Comunità Autonome alla quale venivano attribuite numerose funzioni al fine di farne un fondamentale strumento di raccordo tra Stato e Comunità Autonome³⁸⁸. La Commissione non ha però prodotto l'esito sperato

³⁸⁶ In proposito cfr. Bonfiglio S., *Il Senato...*, op. cit. 87, in cui l'autore evidenzia che «In realtà il problema non è tanto quello dell'allocazione differenziata e asimmetrica delle competenze, quanto piuttosto quello del regime giuridico dell'ordinamento tributario e delle differenti risorse finanziarie destinate ai servizi pubblici essenziali nelle diverse Comunità. Da ciò scaturiscono forti elementi di diseguaglianza materiale che minano lo Stato sociale: ad esempio, la posizione del cittadino delle Canarie rispetto al servizio pubblico della salute risulta peggiore del cittadino della Catalogna, visto che il potere legislativo spagnolo ha assegnato più risorse a quest'ultima. All'origine di questa diseguaglianza materiale vi è una norma, un atto di volontà politica del potere legislativo».

³⁸⁷ In proposito si rimanda alle diverse soluzioni proposte da Aja E., Alberti Rovira E., Ruiz Ruiz J.J., in *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005.

³⁸⁸ Sulla composizione e sulle funzioni di tale commissione si rinvia a Ferraiuolo G., *Le funzioni non legislative del Senato nella Spagna delle autonomie*, in *Le funzioni*

probabilmente a causa della poca disponibilità dimostrata dalle Comunità Autonome di approfittare di tale strumento, nato «con il peso di un certo discredito da parte della Camera Alta».³⁸⁹

Il secondo tentativo è invece ravvisabile nell'istituzionalizzazione, alla fine del 2004, da parte del governo Zapatero, della Conferenza dei Presidenti autonomici anch'essa volta a correggere il *deficit* di comunicazione esistente in Spagna tra Stato e Comunità Autonome. A tal fine si era seguito l'esempio di altri Stati europei (Germania, Austria e Italia) dove il sistema delle conferenze ha dimostrato di essere uno degli organi più importanti di coordinamento. La Conferenza spagnola, però, non è stata comunque in grado di risolvere il problema per cui era stata creata, anche a causa della che ne caratterizzano il funzionamento.

5.4 Il bicameralismo francese e la forma di governo semipresidenziale

Le origini del bicameralismo in Francia sono complesse a causa del succedersi dei numerosi testi costituzionali che si sono avvicinati dopo la Rivoluzione francese³⁹⁰. Non è questa la sede per esaminarle

parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato, Dickman R.- Staiano S. (a cura), Milano, 2009, 174 ss.

³⁸⁹ Cfr. Rojo Salgado A., *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2006, 65.

³⁹⁰ La prima apparizione del bicameralismo risale alla Costituzione del 1795. Nel tentativo di porre fine agli eccessi del Terrore, imputati sul piano costituzionale al regime convenzionale, essenzialmente monocamerale, il Costituente termidoriano divise il potere legislativo tra due camere, elette per tre anni: il consiglio dei cinquecento, composto da cinquecento membri dell'età di almeno 30 anni, dotato di potere redigente; il consiglio degli anziani, composto di duecentocinquanta membri dell'età di almeno 40 anni, dotato del potere di approvare o respingere i progetti di legge approvati dal consiglio dei cinquecento, ma non di emendarli.

Si iniziò a parlare «Senato» quando nel 1799, al Senato conservatore, composto di ottanta membri, inamovibili e a vita, di almeno quaranta anni, venne affidato il compito di vegliare sul rispetto della Costituzione.

La Costituzione «imperiale» del 18 maggio 1804 consacrò l'esistenza del Senato comprendente i principi francesi e i grandi dignitari dell'impero, nonché ogni

tutte ma è sufficiente evidenziare che il legislatore costituente della V Repubblica, spinto dall'esigenza di distanziarsi dall'esperienza precedente - caratterizzata per l'instabilità degli esecutivi e per la cronica incapacità del parlamento di svolgere con efficienza la funzione legislativa ad esso assegnata dalla Costituzione³⁹¹ - ha delineato un organo legislativo cui sono stati riservati spazi angusti. La stessa riforma costituzionale del 1962, con cui si stabilì l'elezione diretta del presidente della Repubblica, così realizzando un

cittadino che l'imperatore ritenesse degno di essere elevato alla dignità di senatore. Nel quadro della restaurazione, la Carta costituzionale del 4 giugno 1814 concepì la Camera dei pari, sul modello della Camera dei *lords*, come una parte del potere legislativo, affidando al re la nomina dei suoi membri e omettendo di indicare un tetto massimo al numero dei suoi componenti. La Camera dei pari si vedrà riconoscere il potere di iniziativa legislativa con la c.d. Monarchia di luglio (1830-1848).

Dopo l'esperienza monocamerale della II Repubblica (1848- 1851), il futuro Napoleone III, al momento del colpo di stato del 2 dicembre 1851, annunciò la sua volontà di restaurare una seconda assemblea con funzioni di garanzia del patto fondamentale e delle libertà pubbliche. Il Senato veniva configurato come un organo conservatore, che poteva opporsi alla promulgazione di una legge che gli apparisse contraria alla Costituzione, alla religione, alla morale, alla libertà dei culti, alla libertà individuale, all'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, all'inviolabilità della proprietà o al principio di inamovibilità della magistratura. Il Senato si atteggiava dunque come un organo di garanzia della Costituzione. A partire dal 1869, l'Impero intraprende delle riforme liberali: una delle vie di questa liberalizzazione condurrà alla trasformazione del Senato in una vera seconda Camera cui spettava l'iniziativa delle leggi e il compito di discutere e votare i progetti di legge. Il Senato della III Repubblica, come delineato nella legge del 24 febbraio 1875, si presentava come un argine rispetto al rischio di derive in un sistema caratterizzato da un bicameralismo perfetto.

Nel secondo dopoguerra, all'inizio della IV Repubblica, con il referendum del 5 maggio 1946, i francesi rigettano, con il 53% dei voti, un primo progetto di costituzione anche a causa della diffidenza del corpo elettorale per un parlamento monocamerale, come quello configurato nel progetto. La seconda assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946, elabora un nuovo progetto, nel quale, si prevedeva formalmente un bicameralismo attenuato o ineguale in cui la seconda Camera veniva configurata come un organo consultivo, con la denominazione di consiglio della Repubblica.

Nel settembre 1948 una legge elettorale ristabilisce il principio della elezione, da parte dei rappresentanti delle collettività territoriali, dei membri della seconda Camera, ai quali viene restituito nel dicembre 1948 il titolo di senatori.

La Costituzione della V Repubblica del 4 ottobre 1958 preserva l'unità del Senato e ristabilisce la pienezza delle sue prerogative parlamentari. Sull'*excursus* storico delle origini della seconda Camera in Francia cfr. Hèrine J.L., *Le Sénat en devenir*, in *Collection Clefs politique*, Paris, 2001, 13 ss.; Pascal J., *Les assemblées parlementaires françaises*, in *La documentation Française*, Paris, 2005, 15 ss.

³⁹¹ In dodici anni si alternarono ben venti governi con una durata media di circa sette mesi.

compromesso tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale, era volta a rafforzare e rendere stabile l'esecutivo a discapito del potere legislativo. Per capire come di fatto si sia realizzato tale esito ci si deve soffermare - seppur brevemente - sulla forma di governo semipresidenziale francese: il bicameralismo della V Repubblica, infatti, non può essere valutato nella sua complessità, senza essere considerato anche in rapporto con la forma di governo in cui si iscrive.

Nella forma di governo semipresidenziale al Presidente della Repubblica sono attribuiti una serie di poteri molto rilevanti che gli consentono di incidere sulla funzione di indirizzo politico. Precisamente, egli, oltre a presiedere il consiglio dei ministri, nomina il primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, i singoli ministri. Il Capo dello Stato ha altresì il potere di promulgare le leggi; di inviare messaggi alle camere; di sciogliere l'Assemblea nazionale; di firmare i decreti e le ordinanze deliberati dal consiglio dei ministri; di effettuare le nomine delle più alte cariche dello Stato; di accreditare ambasciatori presso potenze straniere; di presiedere le forze armate; di concedere la grazia; di negoziare e ratificare trattati e di assumere qualsiasi misura ritenuta necessaria, previa consultazione del Consiglio costituzionale, in caso di emergenza. Molte di questi atti, anche grazie all'investitura popolare diretta, non sono sottoposti a controfirma, e il presidente ne fa largo uso per portare avanti l'indirizzo politico, di cui si assume la piena responsabilità³⁹². Come

³⁹² Non devono essere controfirmati: la nomina del primo ministro (art. 8 Cost.); la sottoposizione a *referendum* di progetti di legge concernenti l'organizzazione dei pubblici poteri, comportanti l'approvazione di un accordo delle comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni (art. 11 Cost.); lo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12 Cost.); le misure necessarie a fronteggiare minacce gravi e immediate alle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della Nazione, all'integrità del territorio, o all'esecuzione di impegni internazionali, in caso di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali (art. 16 Cost.); i messaggi alle assemblee parlamentari (art. 18

noto, però, il presidente non è l'unico titolare del potere esecutivo. Tale potere, infatti, spetta anche al governo, i cui componenti sono sì nominati dal presidente della Repubblica, ma devono anche ricevere la fiducia della maggioranza dell'Assemblea nazionale. In altre parole il sistema semipresidenziale unisce l'elezione diretta del presidente - che caratterizza i sistemi presidenziali - al rapporto fiduciario tra governo e maggioranza parlamentare, alla possibilità di sciogliere l'Assemblea nazionale da parte del capo dello Stato e all'esistenza dell'istituto della controfirma - che caratterizzano, invece, le forme di governo parlamentari. Di conseguenza, quando la maggioranza dell'Assemblea nazionale è politicamente omogenea a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, quest'ultimo è il vero e proprio *dominus* della politica nazionale. Al contrario, quando la maggioranza dell'Assemblea nazionale è politicamente contrapposta a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, si determina una coabitazione tra i due organi titolari del potere esecutivo, con la conseguente difficoltà per il presidente di attuare completamente il proprio programma.

Il semipresidenzialismo francese delinea dunque un sistema bifronte³⁹³: monista e decisionista in caso di omogeneità politica tra presidente e maggioranza parlamentare; solo tendenzialmente duale e compromissorio in caso di maggioranza parlamentare avversa al presidente. In questo quadro si colloca la riforma costituzionale del 2 ottobre 2000 che, nel ridurre la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni, si proponeva di consentire lo svolgimento contestuale delle elezioni presidenziali e di quelle politiche nazionali,

Cost.); la richiesta al Consiglio costituzionale di esprimersi sulla legittimità costituzionale di impegni internazionali (art. 54 Cost.); la nomina di tre membri del Consiglio costituzionale (art. 56 Cost.); il deferimento al Consiglio costituzionale di una legge prima della promulgazione (art. 61 Cost.).

³⁹³ Cfr. Pastore F., *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino*, 2007, 45, in cui l'autore nel riferirsi al semipresidenzialismo francese parla di «Giano bifronte» .

per rendere meno probabile il verificarsi di una disomogeneità politica tra presidente e maggioranza dell'Assemblea nazionale. Risultato, questo, che è stato perseguito con maggiore incisività con l'approvazione della legge organica n. 419 del 2001 con cui, prorogando di qualche settimana l'Assemblea nazionale, si è provveduto a regolare la successione degli appuntamenti elettorali, posponendo quello per l'Assemblea Nazionale a quello per il Presidente della repubblica³⁹⁴.

È in questo contesto che si deve collocare l'analisi della struttura e delle funzioni che è chiamato a svolgere il parlamento francese. Precisamente esso si compone di due camere: L'Assemblea nazionale ed il Senato. La prima, chiamata ad assicurare la rappresentanza dell'intera popolazione, è eletta a suffragio universale diretto con un sistema di voto maggioritario a doppio turno, in cui i 577 seggi in palio, corrispondono ad altrettanti collegi uninominali. Viene eletto al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta purché i voti conseguiti siano pari ad almeno un quarto degli elettori iscritti nelle liste del collegio. In mancanza di questo risultato, vanno al ballottaggio i candidati che abbiano conseguito al primo turno almeno il 12,5% dei voti rispetto al totale degli iscritti del collegio elettorale³⁹⁵.

Il Senato, invece, chiamato dall'art 24 della Costituzione francese ad assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali³⁹⁶, è eletto

³⁹⁴ Sul fatto che l'inversione del calendario elettorale dal 2001 ha giocato un ruolo fondamentale nella tendenziale riduzione del rischio di coabitazione Cfr. S. Ceccanti e M. Rubechi, *Un assestamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione*, in AA. VV. *La Costituzione Francese*, M. Calamo Specchia (a cura), Giappichelli, Torino, 2009, pp. 127-145.

³⁹⁵ Sugli effetti del sistema elettorale francese v. Ceccanti S., *Scheda sul sistema elettorale francese*, in w3.uniroma1.it/ceccanti/schedafrancia.doc; Ceccanti S., *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Ceccanti S. - Massari O. - Pasquino G. (a cura), Bologna, 1996, 55 ss.

³⁹⁶ Calamo Specchia M., *Il Senato in Belgio e in Francia*, in *Composizione e funzione delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Bonfiglio S. (a cura),

a suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori composto da deputati e rappresentanti delle collettività territoriali sulla base di circoscrizioni elettorali dipartimentali³⁹⁷. Il sistema elettorale del Senato è stato riformato dalla leggi organiche nn. 696 e 697 del 2003 con cui si è cercato di rilanciare il ruolo di rappresentanza delle collettività territoriali attribuito a tale organo. La prima delle due leggi poc'anzi citate, infatti, ha ridotto la durata del mandato senatoriale da 9 a 6 anni, sì da farla coincidere con la durata dei mandati elettivi a livello territoriali. I seggi sono rinnovati per la metà ogni tre anni (prima il rinnovo avveniva per 1/3 ogni tre anni). La legge n. 696 ha anche ridotto l'età dell'elettorato passivo portandola da 35 a 30 anni ed ha aumentato il numero dei seggi da 321 a 346 per adeguarli all'aumento demografico (non sono stati aumentati i seggi dei senatori eletti dai francesi residenti all'estero che, attualmente, sono 12). La legge organica 697, invece, ha modificato le modalità di ripartizione dei seggi che tendeva a sovra rappresentare le zone rurali a discapito di quelle urbane. In particolare, tale legge - in conformità alla decisione del Consiglio costituzionale n. 431 del 2000, con cui si era esortato il legislatore a modificare la ripartizione dei seggi per dipartimento tenendo conto della variazione della consistenza della popolazione -, ha previsto lo scrutinio proporzionale per i dipartimenti in cui si eleggono almeno quattro senatori e lo scrutinio maggioritario a doppio turno nei dipartimenti che eleggono meno di quattro senatori³⁹⁸. Le incisive modifiche introdotte dalle leggi organiche del

Padova, 2008, 54, in cui si evidenzia che «Un elemento di continuità nel sistema elettorale senatoriale è costituito dal tentativo di coniugare il principio rappresentativo con la dimensione territoriale: sin dalla terza repubblica (1875) i senatori rappresentano le collettività territoriali e sono eletti nell'ambito di circoscrizioni territoriali corrispondenti i dipartimenti».

³⁹⁷ Cfr. Grange J., *Le système d'élection des sénateurs et ses effets*, in *Pouvoirs*, 44/1988, 35-57.

³⁹⁸ La legge elettorale attribuisce un seggio ai dipartimenti che hanno fino a 150.000 abitanti; ai dipartimenti con più di 150.000 abitanti si attribuisce un seggio in più ogni 250.000 abitanti.

2003 non hanno comunque stravolto la fisionomia della seconda Camera francese che continua rappresentare solo parzialmente gli enti territoriali. Ciò in considerazione del fatto che i collegi elettorali senatoriali sono per la maggior parte composti dai rappresentanti dei comuni generando - come si è già detto - una sovra rappresentazione del mondo rurale che non rispecchia la reale composizione della popolazione francese. Il meccanismo di selezione dei grandi elettori, infatti, continua ad avvantaggiare i comuni di piccole dimensioni attribuendo ai comuni con meno di 9000 abitanti (che rappresentano circa il 98% dei comuni francesi) da 1 a 15 elettori in rapporto alla densità della popolazione; i comuni con più di 9000 abitanti, invece, inviano al collegio l'intero consiglio municipale; mentre i comuni con più di 30.000 abitanti inviano al collegio elettorale l'intero consiglio municipale e un delegato supplementare, per ogni quota di 1000 abitanti eccedente la quota base di computo.

5.4.1 Il ruolo del Senato francese nel rapporto tra parlamento e governo

La scelta del legislatore costituente di ridimensionare il ruolo del parlamento al fine di garantire una maggiore stabilità dell'esecutivo si ricava, non solo dagli ampi poteri attribuiti al governo³⁹⁹, ma soprattutto dal titolo V della Costituzione che disciplina i rapporti tra governo e parlamento⁴⁰⁰.

Per quanto riguarda l'esercizio della potestà legislativa, infatti, la Costituzione francese indica le materie che possono essere regolate con legge, stabilendo una riserva di regolamento per tutte le altre

³⁹⁹ Il Governo è infatti chiamato a determinare e dirigere la politica nazionale, a disporre dell'amministrazione e delle forze armate ed è responsabile di fronte al parlamento.

⁴⁰⁰ Sui rapporti tra Governo, Senato e Assemblea nazionale cfr. Maus D., *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, in *Pouvoirs*, 44/1988, 119 ss.

materie non indicate, secondo un criterio di tipo residuale (artt.34 e 37). A ciò si aggiunge poi la possibilità che la legge si limiti in determinate materie a dettare i principi fondamentali, devolvendo la disciplina di dettaglio alla fonte regolamentare (art. 34); o ancora, la possibilità di delegazione legislativa al governo (art. 38) e la preclusione alla legge di disciplinare tutte le materie riservate ai regolamenti del governo (art.41)⁴⁰¹. In tal modo, la Costituzione francese infrange la tradizionale presunzione di competenza normativa generale delle camere, «trasformando il classico rapporto tra legge e regolamento da “rapporto di gerarchia” in mero “rapporto di competenza”»⁴⁰².

Il maggior peso del governo si ricava altresì dalla possibilità conferitagli di chiedere all'Assemblea nazionale di pronunciarsi su di un intero progetto di legge, con i soli emendamenti proposti o accettati dal governo stesso, attraverso un unico voto (c.d. *vote bloqué*) senza che un eventuale esito negativo possa mettere in gioco la sopravvivenza del governo stesso (art.44, comma III). Inoltre, la Costituzione ha previsto uno strumento idoneo a *bypassare* l'Assemblea quando il governo voglia far approvare una legge osteggiata dal parlamento. L'art.11, infatti, prevede che il presidente della Repubblica, su proposta del governo, o su proposta congiunta delle due Assemblee, può sottoporre a *referendum* ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, comportante l'approvazione di un accordo delle comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione,

⁴⁰¹ Ex art. 41 Cost., infatti, se nel corso dell'*iter* legislativo risulta che una proposta o un emendamento siano estranei alla materia riservata alla legge o siano contrari ad una delega accordata ai sensi dell'art. 38, il governo può eccepirne l'inammissibilità. In caso di disaccordo tra il governo ed il presidente dell'assemblea parlamentare interessata possono chiedere al Consiglio costituzionale di decidere nel termine di otto giorni.

⁴⁰² Cfr. Biscaretti Di Ruffa P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970, 284 ss, ripreso da Pastore F., *Decentralizzazione...*, *op.cit.*, 50.

potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni⁴⁰³.

La posizione di inferiorità del parlamento si ricava inoltre anche dal fatto che nell'ordine del giorno delle assemblee i disegni di legge governativi e le proposte di iniziativa parlamentare appoggiati dal governo devono avere la precedenza sulle altre proposte di legge.

Non v'è chi non veda, dunque, come le funzioni che la Costituzione attribuisce al parlamento e al governo - brevemente ripercorse in questa sede -, nonché il sistema elettorale idoneo a garantire alla colazione vincente un'ampia maggioranza in Assemblea nazionale, fanno emergere chiaramente che il sistema ibrido cui si è dato vita in Francia è fortemente sbilanciato a favore dell'esecutivo⁴⁰⁴.

Per quanto riguarda poi il ruolo che le due camere svolgono nell'ambito del procedimento legislativo, sebbene ogni progetto, o proposta di legge, venga esaminato in successione presso ciascuna Assemblea, in modo da pervenire, in ognuna di esse, alla approvazione del medesimo testo, il governo ha la facoltà di interrompere la *navette* dopo due letture da parte dell'Assemblea nazionale e del Senato ricorrendo al cd. *dernier mot*. In tal caso il governo convoca la commissione mista paritetica, composta da 7 deputati e da 7 senatori, chiamata a redigere un testo di compromesso relativamente agli articoli sui quali le due assemblee non hanno ancora raggiunto un accordo. Se questo procedimento di conciliazione non riesce, il governo può, dopo un'altra lettura presso ciascuna Camera, chiedere all'Assemblea nazionale di deliberare definitivamente. Nel procedimento legislativo, quindi, i senatori in caso di disaccordo permanente non hanno gli stessi poteri dei deputati, cui spetta invece

⁴⁰³ È questa la procedura che è stata adottata nel 1962 per addivenire alla riforma costituzionale con cui si è prevista l'elezione a suffragio universale diretto del presidente della Repubblica.

⁴⁰⁴ Volpi M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1965; Bigiavi R., *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Torino, 2010, 73 ss.

l'ultima parola⁴⁰⁵. Ciò che si verifica anche rispetto ai disegni di legge aventi ad oggetto le collettività territoriali, rispetto ai quali, sebbene la riforma del 2003 abbia attribuito una priorità di esame al Senato, si fa salva la possibilità dell'Assemblea nazionale di decidere in caso di disaccordo prolungato. Allo stesso modo, la posizione di debolezza del Senato emerge dalla già ricordata procedura c.d. di *vote bloquè*, in cui il governo richiede all'Assemblea nazionale di pronunciarsi su di un progetto di legge con un solo voto e sulla base dei soli emendamenti approvati dal governo, estromettendo *in toto* dalla decisione il Senato⁴⁰⁶.

Nel procedimento di revisione e nell'approvazione delle leggi organiche relative all'organizzazione del Senato, invece, la Camera alta si trova in posizione di assoluta parità rispetto all'Assemblea nazionale sia rispetto al potere di iniziativa, sia rispetto alla fase deliberativa, senza che il governo possa superare in alcun modo (né con il *dernier mot*, né con il *vote bloquè*) le decisioni del Senato. Di fatto, ciò attribuisce un potere di veto alla Camera alta, quando essa è espressione di una diversa maggioranza rispetto a quella presente nell'Assemblea nazionale⁴⁰⁷, introducendo una vera e propria anomalia, se si tiene in considerazione il fatto che il Senato francese è privo di legittimazione democratica diretta.

Infine, per quanto riguarda il controllo politico del parlamento sul governo, non si prescrive - a differenza di quanto avviene in Italia - un voto iniziale di conferimento della fiducia, ma all'art. 49 si attribuisce

⁴⁰⁵ Art. 45 Cost.; tuttavia si deve evidenziare che dal 1958, tale circostanza si è verificata soltanto per il 13% dei testi in discussione.

⁴⁰⁶ Sul ruolo legislativo del Senato cfr. Tardan A., *Le rôle législatif du Sénat*, in *Pouvoirs*, 44/1988, 98 ss.

⁴⁰⁷ Cfr. Calamo Specchia M., *Il Senato...*, op. cit., 67 in cui si ricordano: il veto senatoriale alla proposta di revisione Taittinger del 1984; la *navette* sul procedimento di revisione costituzionale presentato da Banditer nel 1990, che spinse il governo a ritirare il progetto; la posizione in merito alla revisione costituzionale del 1992 sul Trattato di Maastricht volta ad imporre un ruolo paritario del Senato e dell'Assemblea Nazionale nell'approvazione delle misure di operatività dell'art 88, comma III.

al primo ministro la facoltà di impegnare la responsabilità del governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale o sulla votazione di un testo di legge, solo dinanzi all'Assemblea nazionale. Il Senato, invece, può essere investito del voto solo su di una dichiarazione di politica generale, la cui approvazione - essendo priva di conseguenze politiche - è diretta a rafforzare l'operato politico del governo, tanto che nei periodi di coabitazione tale voto è stato utilizzato come strumento di sostegno della politica del governo in carica e come strumento di promozione dell'unità di maggioranze divise, evidenziando il ruolo del Senato come organo di correzione della maggioranza parlamentare.

In questo contesto, le funzioni che sono svolte dal Senato, chiamato dalla Costituzione ad assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali, finiscono per rimanere quelle di una Camera essenzialmente politica, con funzioni di riequilibrio dell'altra Camera e di controllo sull'esecutivo. Difatti, benché con la riforma del 2003, al Senato sia stata attribuita priorità di esame sui progetti di legge aventi ad oggetto le collettività territoriali, ciò non ha determinato la trasformazione del Senato francese in una Camera territoriale⁴⁰⁸. Peraltro, nemmeno il tentativo di ovviare al carattere frammentato e disomogeneo delle entità territoriali rappresentate in seno a tale organo ha realizzato tale esito, perché, nonostante le riforme introdotte nel 2003, permane comunque uno scollamento tra l'aspirazione del Senato di voler rappresentare gli interessi territoriali e le sue modalità di elezione. Tale situazione è peraltro aggravata - come si è cercato di rilevare nelle pagine precedenti - dal fatto che il Senato operi all'interno di un parlamento evidentemente schiacciato dalle massicce

⁴⁰⁸ Cfr. Calamo Specchia M., *Il Senato...*, op. cit., 69, in cui si precisa che la nuova previsione dell'ultimo comma dell'art 39 orienta «il potere di iniziativa: come in materia finanziaria la priorità è attribuita all'Assemblea nazionale, così nelle materie concernenti gli interessi degli enti territoriali nonché dei francesi residenti all'estero la priorità è assegnata al Senato, che assicura una doppia rappresentanza (enti territoriali/francesi residenti all'estero), senza alterazione del principio bicamerale».

dosi di parlamentarismo razionalizzato⁴⁰⁹.

A ciò si aggiunga poi che, nonostante l'assetto delle relazioni tra i vari livelli di governo abbia subito una serie di riforme rilevanti a partire dalle *loi de decentralitation* del 1982, seguita dalla legge di riforma del 2003⁴¹⁰, la mancanza di autonomia legislativa in capo alle regioni e l'assenza di una vera e propria autonomia finanziaria delle collettività territoriali, fanno sì che il processo di decentramento in Francia non possa dirsi completamente compiuto.

La Francia può dunque essere considerata ancora un modello di Stato nazionale accentrato perché le collettività territoriali non hanno margini di autonomia equiparabili a quelli di cui godono le regioni italiane e perché il Senato - come si è più volte affermato - è una Camera rappresentativa degli interessi e delle collettività territoriali solo sulla carta. Si può quindi affermare che il bicameralismo francese costituisca più un «antimodello»⁴¹¹ che un modello da imitare.

5.5. Brevi conclusioni tratte dall'analisi dei sistemi bicamerali tedesco, spagnolo e francese

Quali sono i dati che emergono dallo studio dei sistemi bicamerali pocanzi analizzati?

Dunque, per quanto riguarda la loro modalità di formazione e composizione, emerge un quadro che porta in prima battuta ad escludere un sistema di elezione mista analogo a quello spagnolo che,

⁴⁰⁹ Sui tentativi di rivalutare il ruolo del parlamento si rinvia a Piciacchia P., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in *La Costituzione...*, op. cit., 48-72 ss.

⁴¹⁰ La legge di revisione costituzionale del 2003, infatti, ha riconosciuto le regioni come collettività territoriali al pari delle collettività a statuto speciale, ha affermato il principio di sussidiarietà, ha attribuito potestà regolamentare alle collettività territoriali, ha riconosciuto il diritto di petizione ed il referendum locale decisionale e ha affermato il principio del trasferimento della capacità impositiva alle collettività territoriali. Per una analisi approfondita delle novità introdotte con la legge del 2003 si rinvia a Pastore F., *Decentralizzazione...*, op.cit., 15-22.

⁴¹¹ Cfr. Pastore F., *Decentralizzazione...*, op.cit., 70.

nel combinare l'elezione diretta della maggioranza dei senatori, con un'elezione indiretta da parte delle assemblee autonome, non fa del Senato spagnolo una Camera di rappresentanza territoriale, ma una Camera politica, privata però della gran parte delle funzioni che di regola vengono svolte da un tal tipo di Camera e incapace di incidere sulle decisioni prese a livello statale. Più in generale, si può affermare che sarebbe preferibile scongiurare tutti quei sistemi di composizioni che coniugano l'elezione diretta con l'elezione indiretta o che - peggio ancora - coniugano elezione diretta, indiretta e nomina (Belgio). Tali sistemi, infatti, rendono difficile capire quali interessi la seconda Camera è chiamata a rappresentare e, di conseguenza, presentano l'inconveniente di rendere particolarmente arduo individuare quali funzioni dovrebbero essere svolte da una seconda Camera così composta (funzione di garanzia, di contrappeso o semplicemente consultiva?). Se ne ricava dunque, che se si decidesse di riformare il Senato in questa direzione sarebbe preferibile lasciarlo esattamente com'è!

È certamente più interessante la soluzione offerta dal *Bundesrat* tedesco che, non a caso, ha rappresentato per lungo tempo un modello di riferimento nel dibattito dottrinario italiano. La nomina da parte degli esecutivi dei singoli *Länder* tra membri dell'esecutivo stesso con vincolo di mandato, ha infatti dimostrato di funzionare più che bene nello Stato federale tedesco in cui il *Bundesrat* ha fornito la prova di essere perfettamente in grado di rappresentare a livello federale gli interessi degli Stati federati, pur correndo il rischio di trasformarsi in Camera politica, quando nei due rami del parlamento sono presenti maggioranze di segno opposto. Ciò nonostante, importare, in Italia, tale modalità di formazione della seconda Camera potrebbe comportare alcuni inconvenienti. In primo luogo, essa potrebbe amplificare la *diminutio* già subita dai consigli regionali a seguito

della legge costituzionale n.1 del 1999⁴¹² che, introducendo l'elezione a suffragio universale diretto del presidente della regione, ha spostato l'asse istituzionale dei rapporti Stato - regioni in favore degli esecutivi. Questi ultimi, infatti, sono usciti notevolmente rafforzati dal superamento del modello assembleare che sino a quel momento aveva caratterizzato la forma di governo regionale.

Dall'altro lato, una seconda Camera nominata dagli esecutivi potrebbe comportare l'ulteriore inconveniente di andare a sovrapporsi con il sistema delle Conferenze, pensato per rafforzare l'esecutivo statale, e che offre agli organi esecutivi degli enti territoriali un valido strumento di raccordo con il livello centrale di governo. Infatti, - come si è visto nel IV capitolo - sebbene il sistema delle conferenze non sia in grado di incidere sul contenuto degli atti normativi statali, il loro parere favorevole può rafforzare dal punto di vista politico un disegno di legge di iniziativa governativa e rappresenta un passaggio procedurale necessario ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione per adottare fonti di rango secondario che possono incidere sulle competenze degli enti sub statali; inoltre, le intese e gli accordi adottati in sede di CU o di CSR possono rappresentare un vero e proprio limite contenutistico all'attività amministrativa del governo.

A ciò si aggiunga poi che non sembra condivisibile neppure la tesi di chi, in virtù di tale eventuale sovrapposizione di ruoli, ritiene che il sistema delle conferenze rappresenti una valida alternativa ad una

⁴¹² Come noto, infatti, senza poter in questa sede ricostruire analiticamente le modifiche introdotte con la legge cost. 1 del 1999, per le quali si rimanda a Fusaro C., *La forma di governo regionale*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Groppi T.- Olivetti M. (a cura), Torino, 2003, si deve precisare che il legislatore costituzionale dopo aver stabilito che spettasse agli statuti la scelta sulla forma di governo da adottare, aveva precisato che, sino a quando tale scelta non fosse stata operata, avrebbe avuto vigenza la forma di governo c.d. transitoria disciplinata dall'art 5 della medesima legge costituzionale che prevedeva l'elezione diretta del presidente della giunta, dalla quale derivava in capo a questi il potere di nomina e revoca dei membri della giunta e, contestualmente, il principio dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, in base al quale al venir meno del rapporto fiduciario fra consiglio e presidente la conseguenza è lo scioglimento del consiglio e il ritorno alle elezioni.

seconda Camera di rappresentanza territoriale, qualora venga opportunamente costituzionalizzato. Si ritiene infatti che - anche se si rendessero più trasparenti i procedimenti decisionali delle conferenze e si ovviasse alla scarsa rappresentatività del “sistema“ che, sul versante degli enti locali, demanda il compito di individuare i membri della conferenza stato-città ad associazioni di diritto privato - non si ovvierebbe al problema del totale esautoramento delle assemblee elettive dall’esercizio della funzione legislativa che tale soluzione determinerebbe.

L’analisi comparatistica svolta con la Francia, invece, che come si è detto rappresenta un “antimodello”, acquisterebbe forse interesse, nella prospettiva di una riforma della Costituzione italiana, solo se si considerasse che una seconda Camera strutturata come quella francese potrebbe offrire un rendimento completamente diverso se calata in un contesto caratterizzato da un accentuato decentramento territoriale autonomistico e da una forma di governo parlamentare classica, sia pure razionalizzata.

Alla luce delle esperienze comparate, dunque, si ritiene condivisibile la scelta che era stata fatta nella c.d. “Bozza Violante”⁴¹³ - peraltro salutata con favore da una parte della dottrina⁴¹⁴ - in cui rispetto alla composizione del Senato si prevedeva l’elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie locali, tra i propri componenti, proporzionale alla densità

⁴¹³ Si tratta del testo di legge costituzionale approvato in commissione affari costituzionali (AC 553) durante la XV legislatura recante *Modifiche di articoli della parte seconda della Costituzione* approvato nella seduta del 17 ottobre 2007, il cui iter di approvazione si è interrotto a causa della fine prematura della legislatura. Per una sua valutazione complessiva cfr.: *Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera*, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Seminario/>, seminario del 18 ottobre 2007, con interventi di D’Atena A., Nocilla D., Puccini G., Azzariti G., Sorace D., Ferrara G., Manzella A., Violante L., Bianco E., Luciani M., Bonfiglio S..

⁴¹⁴ Cfr. Fusaro C, *La lunga...*, op.cit., 21 ss; Caretti P., *Bicameralismo e autonomie un’altra ipotesi all’esame del Parlamento*, in *Le regioni*, 5/2007, 660; Castelli L., *Il Senato...*, op.cit., 273.

della popolazione di ciascuna regione con una forbice compresa tra i 5 e 12 senatori (ad eccezione del Molise e della Valle D'Aosta, cui si attribuiva 1 solo Senatore e delle Province autonome di Trento e Bolzano, cui se ne attribuivano 2), mentre ai consigli delle autonomie si attribuivano da un minimo di 1 ad un massimo di 2 senatori. Il Senato, per come era stato strutturato rappresentava effettivamente una proiezione istituzionale delle entità territoriali sub-statali⁴¹⁵ riservando anche una quota minima di rappresentanza agli enti locali, conformemente al modello di stato delle autonomie delineato con la riforma del titolo V che, al contrario, non giustificerebbe la sola rappresentanza delle regioni in seno alla seconda Camera. In proposito, si deve evidenziare che nonostante la potestà legislativa primaria sia attribuita esclusivamente alle regioni, appare criticabile escludere dal processo decisionale centrale gli enti locali che sono chiamati a vario titolo, secondo il principio di sussidiarietà verticale a dare attuazione a quelle decisioni. Infine, sembra, invece meno praticabile la soluzione dell'elezione diretta contestuale all'elezione dei consigli regionali, perché in questo caso sarebbe più difficile giustificare l'estraneità di una seconda Camera direttamente legittimata dal popolo dal rapporto fiduciario⁴¹⁶.

Dal punto di vista delle funzioni, invece, una volta individuato un criterio di composizione della seconda Camera che la renda effettivamente rappresentativa degli enti territoriali sub-statali, il riferimento ai modelli tedesco, francese e spagnolo risulta sicuramente

⁴¹⁵ *Contra* cfr. Ceccanti S., Relazione al convegno di Legautonomie su *Il Senato delle regioni e delle autonomie locali*, Roma, 2/2/2012, secondo l'autore il difetto della Bozza Violante sarebbe rinvenibile proprio nella composizione mista (sommatoria di diversi enti) che comporterebbe il rischio di una ricomposizione della seconda Camera per partiti, seguendo logiche analoghe a quelle della Camera bassa.

⁴¹⁶ Tale soluzione appare invece praticabile da Ceccanti nella Relazione al convegno di Legautonomie, *op.cit.*, secondo sui «non è detto che il ruolo dei parlamenti di cui una Camera che non ha il rapporto fiduciario, e quindi non ha lo stesso potere legislativo, sia politicamente inferiore a quello dei parlamenti che siano nella prima Camera che ha il rapporto fiduciario».

più utile, per consentire l'abbandono del bicameralismo paritario con la conseguente differenziazione delle funzioni tra le due camere e la sottrazione del Senato dal circuito fiduciario.

In particolare, per quanto riguarda la partecipa della Camera delle autonomie⁴¹⁷ al procedimento legislativo non v'è dubbio che sia da privilegiare la soluzioni tedesca. Si dovrebbero dunque individuare, a fianco di leggi necessariamente bicamerali che attribuiscono pari poteri decisionali alle due camere (le leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali; leggi in materia elettorale e leggi capaci di incidere sugli organi di governo e sulle funzioni degli enti territoriali), una serie di leggi eventualmente bicamerali, rispetto alle quali se il contrasto tra le due camere permanesse anche dopo la creazione di una commissione paritetica, si dovrebbe attribuire il potere decisionale definitivo alla Camera bassa, magari richiedendo maggioranze particolarmente elevate. Infine, al di fuori di queste ipotesi tutte le altre leggi dovrebbero essere monocamerali.

La scelta tra procedura monocamerale o eventualmente bicamerale con potere decisionale finale attribuito alla Camera bassa, potrebbe essere fatta alla luce del riparto delle competenze tra Stato e regioni delineata dall'art 117 Cost. ponderando con attenzione in quali casi prevedere l'intervento eventuale della seconda Camera.

In conclusione si può dunque affermare che se il risultato che si intende perseguire con la riforma del bicameralismo italiano è quello di creare una seconda Camera sganciata dal rapporto fiduciario e che possa partecipare più o meno incisivamente all'esercizio del potere legislativo in relazione a quelle materie idonee ad incidere sulle competenze regionali e locali, la difficoltà maggiore risiede proprio nell'individuazione della modalità di formazione e composizione di tale organo attraverso le quali si deve cercare di evitare che la seconda

⁴¹⁷ Dizione questa che appare preferibile rispetto a quella di Senato federale.

Camera perda i connotati di Camera di rappresentanza territoriale e si atteggi, invece, come una seconda Camera politica.

CONCLUSIONI

Dalla ricerca svolta emerge chiaramente l'attualità del tema della riforma del sistema bicamerale italiano che, pur rappresentando uno dei *leitmotiv* del dibattito sull'organizzazione istituzionale dello Stato, non ha ancora trovato soluzione e rappresenta una questione aperta nel dibattito costituzionale. Ciò è imputabile anche alla oggettiva difficoltà di tenere distinto tale intervento di riforma da quelli volti a razionalizzare la forma di governo. Come si è tentato di evidenziare nel corso del presente lavoro, infatti, il dibattito sul bicameralismo, da un lato, e sulla forma di governo, dall'altro, furono entrambi influenzati dalla situazione di incertezza e di eccessiva paura dell'altro in capo alle parti politiche che sedettero in Assemblea costituente e che le spinse a dar vita ad una parte strutturale caratterizzata da eccessivo garantismo che, da subito, dimostrò i propri limiti.

In effetti - una volta avvalorata la tesi che la rappresentanza politica, da sola, non è in grado di raffigurare adeguatamente la complessità della struttura sociale di alcuni Stati moderni e che l'esistenza di una seconda Camera oggi è necessaria non soltanto laddove si sia in presenza di uno Stato federale, ma anche laddove si sia in presenza di uno Stato caratterizzato da un accentuato decentramento territoriale - non v'è chi non veda come in Italia, soprattutto dopo la modifica del Titolo V, l'intervento di riforma costituzionale sul bicameralismo non possa essere più rimandato.

Dunque, senza voler ripercorrere le conclusioni cui si è arrivati nell'ultimo paragrafo del V capitolo, quello che preme evidenziare è che il problema maggiore dell'intervento di riforma oggi non riguarda più l'*an*, ma il *quomodo* della riforma.

In particolare, rispetto a tale seconda questione la dottrina non si divide tanto sulle funzioni da attribuire alla seconda Camera, quanto sulle modalità di formazione della stessa. Rispetto alle funzioni,

infatti, si ritiene più o meno pacificamente che la Camera di rappresentanza territoriale debba essere sganciata dal circuito fiduciario; che debba partecipare al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera bassa limitatamente ad alcune materie come, ad esempio, quelle costituzionali e alcune di quelle c.d. ordinamentali; che, rispetto ad altre materie, le si dovrebbe attribuire invece un potere di veto relativo.

È sul versante delle modalità di formazione della seconda Camera che non si riesce, invece, a trovare un accordo: c'è chi propende per l'elezione diretta, ma contestuale ai consigli regionali; chi propone l'elezione indiretta da parte dei consigli ovvero la nomina da parte delle giunte regionali, sulla scia del modello tedesco; v'è poi chi evidenzia che in Italia debbano essere rappresentati in seno alla seconda Camera anche gli enti territoriali infraregionali.

Alla luce delle considerazioni svolte nell'ultimo capitolo, si ricava che fra le numerose possibili opzioni, potrebbe essere maggiormente in linea con la riforma del titolo V del 2001 - perché funzionale all'obiettivo di rendere la seconda Camera una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale in cui trovano rappresentanza anche gli enti territoriali sub regionali - quella che era stata proposta con la Bozza Violante. Peraltro, anche laddove si dovesse optare per una diversa soluzione, nell'individuare la nuova composizione della seconda Camera, la scelta dovrà essere ben ponderata e fatta in maniera tale da evitare che le dinamiche della Camera di nuova formazione siano assimilabili a quelle della Camera politica. Fermo restando tale obiettivo, dunque, anche alla luce della situazione di stallo politico-istituzionale emersa dalle ultime consultazioni elettorali che - vuoi per l'illogico marchingegno della legge elettorale, vuoi a causa del bicameralismo paritario indifferenziato con doppio passaggio fiduciario - il parlamento oggi è chiamato a porre in essere un intervento che non può più essere rimandato!

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Assemblee di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno* (secoli XV-XX), Atti del convegno internazionale tenuto a Perugia dal 16 al 18 settembre 1982, vol. I, Rimini, Maggioli, 1983;

AA.VV., *El Senado en la Historia*, Artola M. (a cura) Dirección de estudios y documentación, Secretaría General del Senado, 1995;

AA.VV., *Il federalismo preso sul serio: una proposta di riforma per l'Italia*, Mariucci L. (a cura), Bologna, 1996;

AA.VV., *Funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs 112/1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Falcon G. (a cura), Bologna, 1998;

AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*. Atti del convegno, a cura della Presidenza della Provincia di Roma, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2003;

AA.VV., *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano. I° incontro di studio «Gianfranco Mor» sul diritto regionale*, L. Violini (a cura di), Milano, 2005;

AA.VV., *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Luther J, Passaglia P., Tarchi R. (a cura di), Milano, 2006;

AA.VV., *Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera*, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Seminario-/>, seminario del 18 ottobre 2007;

AA. VV. *La Costituzione Francese*, M. Calamo Specchia (a cura), Giappichelli, Torino, 2009;

AA.VV., in *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Dickman R. - Staiano S. (a cura), Milano, 2009;

AA.VV., *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Lanchester F. (a cura) Milano, 2012;

AA.VV., *I sistemi elettorali*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, Oliviero M - Volpi M. (a cura), Giappichelli, Torino, 2007;

ABAGNALE G., *Riforma del sistema bicamerale e “Camera delle Regioni”, dalla Costituente alla X legislatura: appunti ricostruttivi*”, in *Regione e governo locale*, n. 5 e 6, 1989;

ACKERMAN B., *La nuova separazione dei poteri*, Carocci, 2003;

AIMO P., *Bicameralismo e Regioni, La Camera delle Autonomie: nascita e tramonto di un’idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977;

AJA E., ALBERTÌ ROVIRA E. , RUIZ RUIZ J.J., *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005;

ALLEGRETTI U., *Il Senato delle Regioni*, in www.mclink.it/assoc/malcom/riforme/comitato/Senato.htm;

ALLEGRETTI U., *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, XXIV, 3/ 1996;

ALLEGRETTI U., *Perché una Camera regionale per l’Italia?*, in *Democrazia e Diritto*, n.3, 2003;

ALLEGRETTI U., *Un Senato federale?*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2003;

ALLEGRETTI U., *I molti squilibri di un progetto*, intervento sul tema *La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l’approdo al compimento della riforma. Il “Senato federale”*, Congresso delle regioni, 2003, in www.parlametiregionali.it;

ALLEGRETTI U., *Per una Camera regionale per l’Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005;

ALZAGA VILLAMIAMI O., *Encuesta sobre el Senado y su Hipotética reforma*, in *Teoría y realidad constitucional*, 17/2006;

ANELLO W. - CAPRIO G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. conferenza Stato-regioni, conferenza Stato-città ed autonomie locali e conferenza Unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998;

ANTONUCCI C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il politico*, Milano, n. 3/1997;

AMBROSINI G., *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamenti politici*, Roma, 1925;

AMATO. G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

AMATO G., *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, 2004;

ANTONELLI P. , *Gli Statuti regionali: Carte autonomistiche. Verso la Camera degli enti locali e delle Regioni*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 8, 2002;

ANTONUCCI C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il politico*, 3/1997;

ANTONINI L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in *Federalismi.it*, 2003.

ANZON A., *La Bundereue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia*, Milano, 1995;

ANZON A., *Un passo indietro verso il regionalismo duale, comunicazione all'incontro di studio promosso dall'A.I.C su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione"*, Bologna, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2002;

ARCOLEO G., *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, 1907;

AZZARITI G., *Rappresentanza politica e stabilità del governo: due piani da non sovrapporre*, in *La riforma elettorale*, Astrid, Firenze 2007;

- AZZENA A., *Conferenza Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1999;
- BALDAN A., *Indispensabili i nuovi statuti regionali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2002;
- BAGEHOT W., *Parlamentari reforms*, in *Essays on Parliament reforms*, London, 1883;
- BAGHEOT W., *Il parlamento inglese*, Il Mulino, 1995;
- BALBO C., *Della monarchia rappresentativa in Italia: saggi politici*, Firenze, 1857;
- BALDASSARRE A., *Rapporti tra regione e governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983;
- BALDINI V., *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello Budestrat?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2004;
- BALDUZZI R., COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2006;
- BARBERA A., CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997;
- BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e Diritto*, 1981;
- BARBERA A., *I Parlamenti: un'analisi comparativa*, Laterza, 1999;
- BARBERA A., *Scompare l'interesse nazionale? in La riforma del Titolo V*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;
- BARBERA A., *Non capisco la schizofrenia del Senato federale, ne capisco perché il premierato sarebbe una dittatura*, *Il Riformista*, 31.03.04;
- BARBERA A., *Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme: tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992;
- BARBERA A., *Il rimedio a regionalismo, bicameralismo e parlamentarismo*, in *federalismi.it*, n.16/06;
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973;
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 1997;

BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4/1989;

BARBERA A., *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999;

BARBERA A., *La rappresentanza politica: Un mito in declino?*, in *Quad.cost.*, 4/2001;

BARBERA A., *Le tre pagine lasciate aperte dal costituente*, in *Quaderni regionali*, 2007;

BARBERA A., *Appunti per la riforma del sistema elettorale*, in www.forumcostituzionale.it;

BARTOLE S., *Autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973;

BARTOLE S., *La seconda Camera e l'autonomia legislativa*, in *Diritto e società*, n. 2 e 3, 1998;

BARTOLE S., *Riforma del parlamento e riforma regionale*, in *Le Regioni*, 1989;

BARTOLE S., *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?* in *Le Regioni*, n. 6, 2002;

BARTOLE S., *Interpretazione e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, 2004;

BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970;

BASSANINI F., *Indirizzi o coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, Milano, 1972;

BAUMAN Z., *Vita liquida*, Roma, 2006;

BENSO DI CAVOUR C., *La riforma del Senato*, in *Il risorgimento*, 1948;

BERTOLINI F., *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2 e 4, 2003;

BEZZI F., *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Relazione, Firenze, 1967;

BIAGI R., *Qualche riflessione sui senatori a vita*, <http://forumcostituzionale.it>;

BLACKSTONE W., *Commentaries on the laws of England*, Chicago 1979.

BIFULCO R., *In attesa della seconda Camera federale*, in *La repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi- Olivetti, Giappichelli, 2001;

BIFULCO R., *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, a. XXXIV, n. 2, giugno 2003;

BIFULCO R., *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004;

BIFULCO R. (a cura), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006;

BIFULCO R., *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali classici*, Torino, 2010;

BIFULCO R., *Ordinamenti federali comparati. America latina, India, Europa, Unione Europea*, Torino, 2012;

BIGIAMI R., *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Torino, 2010;

BIN R., *La Commissione bicamerale integrata tra democrazia e corporativismo*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2002;

BIN R., *Le funzioni amministrative*, comunicazione all'incontro di studio promosso dall'A.I.C su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione", in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002.

BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni* in *Le istituzioni del federalismo*, 2006;

- BISCARETTI DI RUFFA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970;
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia*, Laterza, 2006;
- BONFIGLIO S., *Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2007;
- BONFIGLIO S., *Composizione e funzione delle seconde camere*, Cedam 2008;
- BORDIGNON M., GIORGIO BRUSIO, *Un Senato federale, ma all'americana*, in www.lavoce.info;
- BORDIGNON M., *A che serve il federalismo fiscale?*, in www.lavoce.info, 2002;
- BORSI L. (a cura), *Spagna. Sistema elettorale elezioni 2011*, in *Servizi studi del Senato*, n. 319/2011;
- BOSCAINI S., *Bicameralismo e veto legislativo al vaglio della Suprema Corte degli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- BRYCE J., *La repubblica americana*, Unione tipografico-editrice torinese, 1913;
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle costituzioni*, Torino, 1896;
- BURKE E., *Speech to the electors of Bristol*, Trad.it. Cotta, Fisichella (a cura), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983;
- CALAMANDREI P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di santi Romano*, Padova, 1940;
- CALANDRO P., *Il bicameralismo snellito della Commissione Bozzi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984;
- CALIFANO L., *Le Commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, 1993;
- CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, 1988;

CALIFANO L., *Le autonomie locali nell'ordinamento spagnolo*, in *Regione e governo locale*, 1996;

CALIFANO L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e del coordinamento*, in *Le regioni*, 1999;

CALIFANO L., *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, in AA.VV, *Europa delle regioni e confessioni religiose*, Torino, 2001;

CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012;

CANIZZARO E., *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;

CAPANO G. - GIULIANI M., (a cura di) *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma, Carocci Editore, 2002;

CAPOTOSTI P.A., *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981;

CARACCILOLO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960;

CARAVITA B., *Le riforme della Costituzione tra scontro politico e scelte istituzionali*, in *Federalismi.it*, n.18, 2004;

CARAVITA B., *Il pendolo del federalismo*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2004;

CARAVITA B., *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2005;

CARAVITA B., *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2000;

CARAVITA B., *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte, in la Costituzione promessa. governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Catanzaro, 2004;

CARAVITA B., *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in *Astrid*, 2007;

CARETTI P., *Gli “accordi” tra Stato, regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”*, in *Le regioni*, 5/2002;

CARETTI P., *Bicameralismo e autonomie un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le regioni*, 5/2007;

CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, a cura di L. Violante, in *Il parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Torino, Einaudi;

CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della conferenza Stato-regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2/2009;

CARNEVALE G., *Il bicameralismo britannico del duemila*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000;

CARPANI G., *La conferenza Stato - regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006;

CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2006;

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002;

CASTELLI L., *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Milano, 2010;

CASTELLI L., *Il Senato delle autonomie*, Cedam, 2010;

CECCANTI S., *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la costituzione, come funziona nella realtà*, in *Semipresidenzialismo. Annali delle esperienze europee*, Ceccanti S.- Massari O., Pasquino G. (a cura), Bologna, 1996;

CECCANTI S. - VASSALLO S., *Come le seconde Camere rappresentano i territori. Lezioni dell'analisi comparata*, in *Come chiudere la transizione*, Il Mulino. Studi e ricerche, 2000;

CECCANTI S., *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla commissione*

bicamerale per le questioni regionali, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>;

CECCANTI S., *Scheda sul sistema elettorale tedesco*, in w3.uniroma1.it/ceccanti/antitedesco.doc;

CECCANTI S., *Scheda sul sistema elettorale francese*, in w3.uniroma1.it/ceccanti/schedafrancia.doc;

CECCANTI S., *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in www.astrid-online.it, 2006;

CECCANTI S., *Relazione al convegno, Per il Senato delle Regioni e delle Autonomie locali, per la riforma del Parlamento*, Roma, 2 febbraio 2012;

CHELI E., voce "*Bicameralismo*", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987;

CIOLLI I., *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010;

CINGOLOSSI F., *Autonomie locali e Senato in epoca statutaria*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale: atti del convegno, Roma 20 febbraio 2003*, S. Mangiameli (a cura), Napoli-Roma, ESI, 2003;

COLAVITTI G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e representation*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001;

COLAVITTI G., *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005;

CONSTANT B., *Principi di politica*, Cerroni U. (a cura), Editori riuniti, 1970;

CROSA E., *La sovranità popolare dal medioevo alla rivoluzione francese*, Torino 1915;

CUOCOLO F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959;

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze University Press, 2004;

- D'ALOIA A. - MANFRELLOTTI R., *Bicameralismo*, In *Dizionario di diritto pubblico*, Cassese S. (a cura), Milano, Giuffrè, 2006;
- D'ATENA A., *Il nodo delle funzioni amministrative*, Intervento al Convegno su "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", organizzato dal Centro "Vittorio Bachelet", 2002, Roma, Luiss, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- D'ATENA A., *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2002;
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2002;
- D'ATENA A., *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in <http://www.issirfa.cnr.it/3297,908.html>, 2006;
- D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007;
- D'ONDES REGGIO V., *Introduzione ai principi delle umane società. Opera da servire da prolegomeni al commento dello Statuto Sardo*, Genova, 1857;
- D'ORAZIO E., *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, 1911;
- DE CARO BONELLA C., *Il bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984;
- DE CARRERAS SERRA F., *El Senado en la Constitución Española*, in *El Senado, Cámara de representación territorial*, Pau i Vall F. (a cura), Madrid, 1996;
- DEHOUSSE R., *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989;
- DECARO C., *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008;
- DE FELICE R., *Mussolini il rivoluzionario*, Torino, 1965;

- DE FIORES C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 4/2007;
- DE LISO R., *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;
- DE MARTIN G.C., *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990;
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2011;
- DI COSIMO G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998;
- DI PALMA G., *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978;
- DUSO G., *La rappresentanza politica, genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003;
- DUVERGER M., *La republique des citoyens*, Parigi, 1982;
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1987;
- ELIA L., *Le proposte di riforma costituzionale del governo Berlusconi*, in *Appunti di cultura e politica*, n.1, 2004;
- ELIA L., *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova Antologia*, n.2173;
- FERRARA G., *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981;
- FERRARA G., *Art.55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca G. (a cura), Bologna, Zanichelli, 1984;
- FERRARA G., *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il parlamento*, Violante L. (a cura), Einaudi, Torino, 2001;
- FERRARA G., *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio*

1993/2003 della storia costituzionale italiana, in *Rassegna parlamentare*, n.1, 2004;

FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Giappichelli, 1991;

FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Milano, 1983;

FLAQUER MONTEQUI R., *La representacion en la España costituzional: unicameralismo y bicameralismo*, in *El Senado en la Historia*, Artola M. (a cura), Dirección de estudios y documentación, Segreteria General del Senado, 1995;

FRAENKEL E., *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato liberal-democratico*, in *Il pluralismo come innovazione. Stato, società e Costituzione in Ernst Fraenkel*, in V. Atripaldi (a cura di), Torino, 1996;

FRAENKEL E., *Abschied von Weimar? (1932)*, in ID., *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-1932*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968;

FRAILE ORTIZ M., *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le regioni*, 6/2008;

FROSINI T.E., *Il Senato federale e l'incubo degli invalidi della Costituzione*, www.federalismi.it;

FROSINI T.E., *Quale federalismo senza Mezzogiorno*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;

FROSINI T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 2003;

FROSINI T.E., *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8/2005;

FROSINI T.E., *Federalismo e riforma costituzionale*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 1/2004;

FROSINI T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2008;

FUSARO C., *Forma di governo e principio maggioritario: la Commissione Bozzi e le strategie istituzionali dei partiti*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992;

FUSARO C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia un senso*, <http://www.forumcostituzionale.it>;

FUSARO C., *Prime valutazioni sul d.d.l. costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte Costituzionale e la forma di governo*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 10.09.03;

FUSARO C., *La forma di governo regionale*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Groppi T.-Olivetti M. (a cura), Torino, 2003;

FUSARO C., *Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;

FUSARO C., *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>;

FUSARO C., *La questione dei voti della Valle D'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa della promulgazione*, in forumcostituzionale.it;

FUSARO C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, 2008, 2, in http://www.carlofusaro.it/io_la_penso_cosi/ricerca_bicameralismo_funzioni.pdf;

GARCÍA-ESCUDIERO P., *El Senado*, in www.iuste.com;

GIANFRANCESCO E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008;

GIANNINI M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, "Mondo Operaio", 1948;

GIUPPONI T., *Regioni versus enti locali: un (mai sopito) conflitto riaperto dalla riforma del titolo V della Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002;

GIUPPONI T., *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, 2003;

GIUPPONI T., *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: "repetita... consolidant"*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2004;

GIUPPONI T., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, con L. Pegoraro, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2002;

GIUPPONI T., *La potestà regolamentare regionale*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo - comunicazione - Federalismo*, Giappichelli, 2005;

GIUPPONI T., *Il Diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti* (a cura di A. Morrone), in collaborazione con AA. VV., Padova, 2005;

GIUPPONI T., *Popolo, sovranità popolare e stato regionale. Esistono i "popoli regionali"?*, in *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza e nelle fonti* (a cura di A. Morrone), PADOVA, Cedam, 2006;

GIUPPONI T., *Enti locali, Regioni e processi di riforma: dalla ritardata attuazione del testo costituzionale alla revisione del Titolo V*, in *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, Bologna, Bononia University Press, 2009;

GRANGE J., *Le système d'élection des sénateurs et ses effets*, in *Pouvoirs*, 44;

GROPPI T., *La riforma del Titolo V della Costituzione tra attuazione e autoapplicazione*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2001;

GUARINO G., *Del sistema bicamerle*, in *Studi senesi*, 2/1953;

- GUARNIERI A. *Il Senato d'Italia. Parole di un senatore*, Palermo, 1887;
- HABERLE P., *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in *Il federalismo e la democrazia europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma, 1994;
- HABERLE P., *Constitutional aspects of cultural identity*, in *Derechos y libertades*, n. 14/2006;
- HAMILTON A.- MADISON J. - JAY J., - *The Federalist: A commentary on the Constitution of the United States*, 1864; trad.it, Il Mulino, 1997;
- HELLER H., *Gesammelte Schriften*, A. W: Sijthoff ed., Leiten, 1971;
- HÉRINE J.L., *Le Sénat en devenir*, in *Collection clef politique*, Paris, 2001;
- HOFMANN H., *Rappresentanza e rappresentazione : parola e concetto dall'antichità all'ottocento*, Milano, 2001;
- JEMOLO A.C., *Camera e Senato: rapporti e contrasti*, in *Il centenario del parlamento*, Roma, 1948;
- KAISER J., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993;
- KAISER J., *Die Repräsentation organisierten Interessen*, Berlin, Duncker & Hum- blot, 1956, trad. it., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 1993;
- KELSEN H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, J.C.B.Mohr 1923;
- KELSEN H., *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, J.C.B.Mohr, 1929;
- KELSEN H., ., *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, a cura di S. Cotta e G. Treves, III ed., Milano, Edizioni di Comunità (trad. it. di *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press), 1959;
- KLEIN H.H., *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la «seconda Camera»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984;

- LABRIOLA S. (a cura), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003;
- LANCHESTER F., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in *Quad.cost.*, 3/1981;
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, 1981;
- LANCIOTTI M.E., *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1933;
- LEIBHOLZ G., *La rappresentanza nella democrazia*, Milano, 1989;
- LEIBHOLZ G., *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie*, Jahrhundert, Berlin, De Gruyter 1966;
- LIPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, 2001;
- LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e il Senato federale*, in *La Costituzione promessa. governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Catanzaro, 2004;
- LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2012;
- LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Comunicazione all'incontro di studio promosso dall'A.I.C su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2001;
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorse e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno 16-17 marzo 2000, Milano, 2001;
- LUCIANI M., governo (forme di), in *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Giuffrè, 2010;

MANGIAMELI S. (a cura), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale: atti del Convegno di Roma, 20 febbraio 2003*, Napoli, 2003;

MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010;

MANETTI M., *Il Senato federale all'italiana*, in *Federalismi.it* n.8, 2005;

MANETTI M., *Alcune riflessioni sul cosiddetto Senato federale*, in www.associazionedi costituzionalisti.it, 2003;

MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 2003;

MARCELLI F., *Le "Camere alte": un quadro comparativo*, in Id. Coord., *Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti*, Roma, Servizio Studi del Senato della Repubblica, 1997;

MARONGIU A., *parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, 728;

MARTINEZ T., *Art.56 - 58 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca G. (a cura), Bologna, Zanichelli, 1984;

MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1983;

MAUS D., *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, in *Pouvoirs*, 44/1988;

MEYER H., *Il compromesso tra Federazione e Lander sulla riforma del federalismo tedesco*, in *Atti del convegno tenuto presso l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, 14.06.2006, in www.issirfa.cnr.it;

MEZZETTI L., *L'"abbraccio fatale" del Bund: Stato federale e tendenza centripeta dei rapporti fra Stato centrale e stati membri nell'esperienza tedesca*, in *Stati nazionali e poteri local*, Gambino S. (a cura di), Rimini, 1998;

MEZZETTI L., *Il sistema (quasi) federale italiano*, in *Federalismo y regionalismo*, D. Valdes e J.M. Serna De La Garza (a cura di), Mexico, 2005;

MEZZETTI L., *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del titolo V, parte II della Costituzione*, Simone Editore, Napoli, 2004;

MOR G., *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1974;

MOR G., *Tra Stato - regioni e Stato - città*, in *Le regioni*, 1997, 513 ss.

MORRONE A., *Lo Stato regionale nella transizione*, in *Come uscire dalla transizione*, S. Vassallo; S. Ceccanti (a cura di), il Mulino, 2004;

MORRONE A., *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006;

MORRONE A., CAIA G., GIUPPONI T., (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, Bononia University Press, 2009;

MORTATI C., *La rappresentanza di categoria*, in *Problemi di politica costituzionale*, Raccolta di scritti, vol. IV, Milano, 1972;

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973;

MORTATI C., *La riforma del Senato*, in *Problemi di politica costituzionale*, Raccolta di scritti, vol. IV, Milano, 1972;

MORTATI C., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Raccolta di scritti, vol. I, Giuffrè, 1972;

MORTATI C., *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947;

MORTATI C., *Costituzione. Dottrine generali*, in *Enc.dir.*, Milano, 1962;

MOSCA G. *Le costituzioni moderne*, Palermo, 1887;

NEGRI G., voce "*Bicameralismo*", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959;

NIZZERO G., *Riforma del parlamento e del Senato delle Regioni*, in *Regione e governo locale*, n. 5 e 6, 1989;

OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, 1977;

- OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle regioni»*, in *Le Regioni*, 1976;
- OLIVETTI N., voce "*Bicameralismo*", in *Dizionario di politica*, Torino, 2004;
- OMHAE K. *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996;
- ONIDA V., *Senato federale troppo ambiguo*, in *Il Sole 24 ore*, 20.03.05;
- ONIDA V., *Un bicameralismo barocco*, in *Il Sole 24 ore*, 20.03.05;
- PAGLIARI A., *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010;
- PALADIN L., *Fascismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1967;
- PALADIN L., *Sulle funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971;
- PALADIN L., *la riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979;
- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti del bicameralismo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984;
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004;
- PALADIN L., *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, 2008;
- PALADIN L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, 5/88;
- PALERMO F., *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2007;
- PALERMO F., *La seconda Camera federale nella proposta di riforma: analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n.2, 1997;
- PALERMO F., WOELK J., *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999;

- PALERMO F., WOELK J., *Una lettura critica della recente dottrina costituzionalistica tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, a.XXIII, n.2, 2003;
- PALMA L., *Del potere elettorale negli Stati liberali*, Milano, 1869;
- PALMA L., *La riforma del Senato in Italia*, in *Quad.cost.*, Firenze, 1885;
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. 3, Firenze, 1877-80;
- PALMA L., *Senato*, in *Digesto Italiano*, XXI, Utet, Torino, 1898;
- PANUNZIO S., *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, 1939;
- PALUMBO E., *Il bicameralismo in Italia fra tradizione attualità e riforma*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992;
- PASCAL J., *Les assemblées parlementaires française*, in *La documentation Française*, Paris, 2005;
- PASQUINO G., *I problemi della rappresentanza politica*, in www.treccani.it/enciclopedia/;
- PASQUINO G., *Sieyes, Costant e il governo dei moderni*, in *Filosofia politica*, 1987;
- PASTORE F., *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino*, 2007;
- PELLICCIARI I., *Tra decidere e rappresentare*, Rubettino, 2004;
- PEZZINI B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale nella Costituzione della repubblica italiana*, in *Le Regioni*, a.XVII, n.5 ottobre 1989;
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Giuffrè, Milano, 1990;
- PIRZIO AMMASSARI G., *Internalizzazione e regionalismo: il ruolo delle autonomie locali nell'unione europea*, in *Globalizzazione, Politica e identità*, Montanari A.-Ungaro D. (a cura di), Rubettino, 2004;
- PITKIN H.F., *The concept of representation*, Berkley University, 1967;

- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996;
- PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984;
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000;
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2005;
- PORTELLI I., *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie* n. 1 e 2, 2002;
- RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Milano, 1995;
- RESCIGNO G.U., *L'art.11 e la "promessa" della Camera delle regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003;
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940;
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, 1945
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967;
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale* (1762), libro III, cap.XV, trad. it. Milano, 2003;
- RIVO S., *Diritto costituzionale e storia del diritto: il Senato nel processo costituente spagnolo ed in quello italiano*, in *Politica del diritto*, a.XXXV, n.2, giugno 2004;
- RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, 2010;
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le regioni*, 5/2000;

RUGGIU I., *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, 2006;

RUINI M., *Il parlamento e la sua riforma*, Giuffrè, 1952;

RUIZ J.J., *La riforma del Senato in Spagna: il bilateralismo minaccia la riforma del Senato in senso federale. Il consolidamento delle commissioni bilaterali nei nuovi Statuti di autonomia come meccanismi di difesa degli interessi territoriali*, in *Le seconde Camere nel diritto comparato*, (a cura) S. Bonfiglio;

SAITTA A., *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975;

SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957;

SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982;

SCAFFARDI L., *Il ruolo "progressivo" delle seconde Camere negli Stati Uniti: L'esperienza Britannica*, in *La Costituzione Britannica*, Giappichelli, 2005;

SCALONE A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996;

SCALONE A., *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesca del '900 e la riflessione di J.H. Kaiser*, in <http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Scalone.pdf>;

SESTO M., *Senato federale, nel testo c'è un errore tecnico*, in *Il Sole* 24 ore, 20.01.05;

SCHMITT C., *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928;

SCHMITT C., *Le categorie del politico*, 1972. Bologna;

SCHMITT C., *Staatsethik und pluralistischer Staat* (1930), in ID., *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf- Versailles, 1923-1939*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt 1940;

SCHMITT C., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot 1931;

SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, 1984;

- SGRÒ F., *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012;
- SICARDI S., *Il fascismo in parlamento*, in *Storia d'Italia, annali 17, il parlamento*, Torino, 2001;
- SIYÈS E.J.J., *Che cosa è il Terzo Stato? (Qu'est-ce-que la tiers État? 1789)*, Roma, 1972;
- SIYÈS E.J., *Opere e testimonianze politiche*, G. Troisi Spagnoli (a cura), Milano, 1993;
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996;
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi*, Laterza, 2009;
- SONNINO S., *Del governo rappresentativo in Italia*, Roma, 1872
- SPAGNA MUSSO E., *Bicameralismo e Riforma del parlamento*, in *AA.VV., parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980;
- STUART MILL J., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. Prospero, Editori Riuniti, Roma, 1997;
- STUBBS W., *The constitutional history of England in its origins and developement*, Londra, 1957;
- STURZO L., *Riforma statale e indirizzi politici. Discorsi*, Firenze, 1923;
- TARDAN A., *Le rôle législatif du Sénat*, in *Pouvoirs*, 44/1988;
- TOSI R., *Un Senato articolato sul territorio vs una Camera di rappresentanza regionale*, in www.forumcostituzionale.it/contributi/devolution.htm, 25.05.03;
- TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, n.6/1997;
- TRIEPEL H., *Die Staatverfassung und die Politischen Parteien*, Berlin, 1928;
- TRUCCO L., *Le riforme costituzionali del Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords*, in *Rassegna parlamentare*, 5/2004;

- TRUINI A., *Del "Senato federale" ovvero del potere magico delle parole*, in *Nuova Rassegna n. 1 e 3*, 2004;
- VANDELLI L., *Devolution e altre storie*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- VENTURA S., *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- VIDARI E., *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia*, in *Archivio giuridico*, 1872;
- VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle Regioni*, Milano 1989;
- VIOLINI L., *Il consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la regione*, in *Le regioni.*, 5/2002;
- VIGNAIO F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 5/2001;
- VILLANI M., *Note sommarie sul Senato federale tracciate nel d.d.l. costituzionale della cosiddetta "bozza di Lorenzago"*, in *Parlamenti regionali*, 8/2003;
- VOLPI M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorse e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001;
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008;
- VOLPI M., *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismi.it*, 1/2012;
- WEBER M., *Wirstshaft und Gesellschaft, funthe revidierte Auflage*, trad. it. Milano, 1961;
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Convegno dell'accademia nazionale dei lincei, Milano, 1994;
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, 1991;